Financiële gevolgen voor gemeenten van het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen

Onderzoek naar de financiële gevolgen van het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen voor gemeenten



Financiële gevolgen voor gemeenten van het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen

Onderzoek naar de financiële gevolgen van het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen voor gemeenten

Versie 1.0 (definitief)

Nieuwegein, 14 december 2015

Auteurs

drs. ing. P.M.H.H. Bex

drs. P.A.M. van der Poll

drs. L. Torbijn

drs. J.J. van der Heijden

Inhoudsopgave

Bijlagen

Managementsamenvatting

Beleidsdoelstelling

Volgens het kabinet behoeft het stelsel van kwaliteitsborging in het bouwwezen aanpassing. Het is wat het kabinet betreft wenselijk dat de opvattingen over bouwkwaliteit beter aansluiten bij de veranderende samenleving, waarin de wensen van bouwconsumenten, zowel particulier als zakelijk, meer centraal staan.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bereidt hiertoe de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen voor. Het wetsvoorstel bestaat uit drie onderdelen:

- *De privaatrechtelijke positie van de initiatiefnemer*
  Het wetsvoorstel voorziet in enkele wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek ter versterking van de privaatrechtelijke positie van de bouwconsument.
- *Bouwbesluittoetsvrije bouw*
  Het wetsvoorstel stelt een categorie bouwwerken vrij van de toets op bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012.
- *Wijziging stelsel kwaliteitsborging*
  Het wetsvoorstel verplicht om bij overige bouwwerken tijdens de bouw gebruik te maken van een externe kwaliteitsborger (een marktpartij) en een instrument voor kwaliteitsborging.

In de voorgenomen situatie heeft de gemeente niet langer de taak om te toetsen of de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen het aannemelijk maakt dat aan bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan.

Onderzoeksdoelstelling

Dit rapport is het eindresultaat van het onderzoek 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen: financiële gevolgen voor gemeenten'. Dit rapport brengt uit hoofde van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in kaart welke financiële consequenties de wetswijziging heeft voor gemeenten.

Samenvatting resultaten

Wat het uiteindelijke financiële gevolg voor een gemeente zal zijn, laat zich niet gemakkelijk vertalen naar één of enkele getallen. De specifieke gevolgen en de verschillen hierbij tussen gemeenten zijn wel te benoemen, maar een betrouwbare berekening van de verwachte kosten en baten is niet te maken. De oorzaken hiervan zijn dat:

1. De gemeentelijke praktijk per individueel geval sterk verschilt.
2. Veel respondenten onvoldoende inzichtelijk kunnen maken wat de totale relevante kosten zijn in de huidige en voorgenomen situatie.

De variatie in de gemeentelijke praktijk komt voornamelijk door de specifieke invulling die gemeenten geven aan de uitvoering en organisatie van de bouwregelgeving. Deze invulling, en daardoor de financiële gevolgen, verschillen mede door het grote aantal parameters dat invloed heeft op de kosten en baten. Enkele belangrijke parameters voor bepaling van de financiële gevolgen voor gemeenten zijn:

- De politieke prioriteitsstelling van de gemeenteraad met betrekking tot beleid.
- De politieke prioriteitsstelling van de gemeenteraad met betrekking tot de leges.
- De mate waarin gemeenten voorsorteren op ontwikkelingen zoals de Omgevingswet.
- De absolute aantallen aanvragen omgevingsvergunningen voor het bouwen.
- De grootte van een team bouw- en woningtoezicht ten opzichte van het totaal fte.
- De lokale, ruimtelijke en bouwkwalitatieve opgaven.
- Het natuurlijk verloop binnen de gemeentelijke organisatie.
- De afstemming van de gemeentelijke formatie op de crisis.
- De bereidheid van personeel om werkinhoud dan wel werkgever te volgen.
- Of de gemeente tot een groei- of krimpregio behoort.
- Of de gemeente een één- of meerkernige gemeente is.

Structurele kosteneffecten

Hoewel de huidige situatie en de verwachtingen ten aanzien van de voorgenomen situatie bij gemeenten uiteenlopen, ontstaat het beeld dat het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen de structurele kosten reduceert die de gemeente maakt om haar rol in de uitvoering van de bouwregelgeving te vervullen. Het structurele financiële gevolg van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is daarom een baat. Deze baat wordt echter gecompenseerd door het wegvallen van legesinkomsten die in de huidige situatie worden gebruikt om deze werkzaamheden te financieren.

In theorie zou de baat van de minder werkzaamheden gelijk op moeten lopen met de vermindering van de legesinkomsten. In de praktijk blijkt deze relatie echter niet direct te bestaan. Op basis van eerder onderzoek is geschat dat vermindering van de legesinkomsten hoger is dan de baten door het wegvallen van de werkzaamheden zoals berekend in het onderzoek naar de regeldruk. Het huidige onderzoek toont aan dat gemeenten diverse niet-wettelijke activiteiten uitvoeren die mogelijk worden gefinancierd door de extra leges. Gemeenten zullen andere manieren van financiering moeten vinden als zij deze activiteiten willen blijven uitvoeren.

Eenmalige kosteneffecten

Naast structurele kosten, maken gemeenten ook eenmalige kosten voor de aanpassing aan de nieuwe situatie. Deze eenmalige transitiekosten sec als gevolg van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zijn voor een deel van de gemeenten naar verwachting gering. Dit komt ofwel omdat zij betrekking hebben op het wegvallen van taken ofwel omdat zij worden gemaakt binnen bestaande processen in het kader van gemeentelijke reorganisatie en/of het voorsorteren op de Omgevingswet.

In enkele gevallen staan gemeenten wel voor een significante kostenpost wanneer zij te maken krijgen met noodzakelijke afvloeiing van personeel en hoge kosten voor ICT-aanpassingen. Doordat de situatie per gemeente sterk verschilt, is het echter niet te bepalen om hoeveel gemeenten dit gaat en hoe hoog deze kosten per gemeente zijn.

Invloed transitie

Het geleidelijk invoeren van het wetsvoorstel voor de verschillende gevolgklassen leidt voor enkele posten tot hogere kosten, bijvoorbeeld voor de aanpassing van de ICT, het beantwoorden van vragen van burgers en bedrijven en ook de kennisname van de veranderingen.

De trapsgewijze invoering biedt echter ook mogelijkheden om kosten te besparen. Het biedt bijvoorbeeld ruimte om aanpassingen aan het personeelbestand geleidelijk uit te voeren. Ook kunnen organisatie-eigen verandermomenten voor bijvoorbeeld aanpassingen in de ICT optimaal worden benut. Vooral gemeenten die te maken krijgen overcapaciteit kunnen, bijvoorbeeld door samen te werken met de markt, de kosten hiervan beperken.

De transitie geeft ook een periode waarin gemeenten de leges missen van de vergunningaanvragen uit gevolgklasse 1, maar nog wel leges innen voor gevolgklassen 2 en 3. Door de kruissubsidiering die aanwezig is in de bouwleges kan dit voor een beperkte periode per saldo leiden tot meer inkomsten voor de gemeenten. De toenemende kritische blik van bedrijven op de hoogte van de leges leidt echter naar verwachting al tot een daling van de leges voor gevolgklassen 2 en 3. In hoeverre gemeenten inderdaad extra inkomsten overhouden aan deze periode is daardoor onduidelijk.

Het is niet te bepalen of de baat van de geleidelijke invoering opweegt tegen de additionele kosten. Dit is vooral afhankelijk van de manier waarop gemeenten daadwerkelijk aanpassingen moeten maken en de wijze waarop zij dit organiseren.

1 Achtergrond

Volgens het kabinet behoeft de wijze waarop bouwkwaliteit wordt geborgd aanpassing. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de toenemende complexiteit in de bouw, een onheldere verdeling van verantwoordelijkheden, een toegenomen nadruk op de preventieve toetsing van bouwplannen door de gemeente als bevoegd gezag bij de verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen, de noodzaak tot meer positieve prikkels voor bouwende partijen en de noodzaak van herprioritering van taken bij gemeenten. Het is wat het kabinet betreft wenselijk dat de opvattingen over bouwkwaliteit beter aansluiten bij de veranderende samenleving, waarin de wensen van bouwconsumenten, zowel particulier als zakelijk, meer centraal staan.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bereidt hiertoe het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen) voor. Het wetsvoorstel voorziet in enkele wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek ter versterking van de privaatrechtelijke positie van de bouwconsument. Daarnaast is BZK voornemens een categorie bouwwerken vrij te stellen van de toets op bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 en voor de overige categorieën bouwwerken een ander stelsel van kwaliteitsborging in te voeren. In de voorgenomen situatie heeft de gemeente dan niet langer de taak om te toetsen of de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen het aannemelijk maakt dat aan bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan.

Financiële gevolgen gemeenten

Uit hoofde van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) moet in kaart zijn gebracht welke financiële consequenties wijziging van rijksregelgeving heeft voor decentrale overheden in casu gemeenten. De wet zegt namelijk dat, indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, de bij het wetsvoorstel behorende toelichting dient aan te geven welke de financiële gevolgen van deze wijziging zijn voor de provincies of gemeenten. Om inzicht te krijgen in die financiële gevolgen hebben BZK, als verantwoordelijk ministerie, en het Instituut voor Bouwkwaliteit (iBK), in zijn rol als kwartiermaker van het stelsel voor kwaliteitsborging, aan Sira Consulting gevraagd een Fvw-onderzoek uit te voeren. Hiervan is onderhavig rapport het eindresultaat.

Leeswijzer

Het rapport vervolgt in hoofdstuk 2 met de uitgangspunten die zijn gehanteerd tijdens het onderzoek. Daarna is de inhoud van het wetsvoorstel aan de orde (hoofdstuk 3). Vervolgens bespreken wij per onderwerp de verwachte gevolgen (hoofdstuk 4). Wij besluiten het rapport met de conclusies van het onderzoek (hoofdstuk 5)

De projectorganisatie en de werkwijze die wij hebben gevolgd bij het uitvoeren van het onderzoek zijn opgenomen in respectievelijk bijlage I en bijlage II. Bijlage III bevat die onderdelen uit het rapport naar de regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel die de bestuurlijke lasten voor gemeenten beschrijven en kwantificeren.

2 Uitgangspunten

Dit hoofdstuk licht de uitgangspunten toe die zijn gehanteerd bij het schrijven van het rapport en de uitvoering van het onderzoek naar de financiële gevolgen voor gemeenten van het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. De uitgangspunten vormen de begrenzing van het onderzoek en zijn nuttig voor het begrip en de leesbaarheid van het rapport.

1. Het onderzoek is uitgevoerd uit hoofde van de Financiële-verhoudingswet

Het onderzoek is uitgevoerd om te voldoen aan de verplichting(en) die het Rijk heeft op basis van de Fvw. Uit hoofde van de Fvw moet in kaart zijn gebracht welke financiële consequenties (wijziging van) rijksregelgeving heeft voor decentrale overheden. Artikel 2 van deze wet zegt namelijk dat, indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen wordt omkleed en met kwantitatieve gegevens wordt gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn[1].

Blijkens de Memorie van Toelichting[2] behorende tot de Fvw is in dit artikel neergelegd dat het Rijk rekenschap geeft van de financiële gevolgen van haar beleid voor gemeenten. Een dergelijke bepaling is mede van belang gezien de financiële afhankelijkheid van gemeenten van het Rijk. Niet uitsluitend bij wettelijke taken, maar in den brede dient het Rijk zich rekenschap te geven of en zo ja welke kosten het beleid met zich mee brengt voor gemeenten. Zo ja, dan dienen die financiële gevolgen met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd te zijn. Dat houdt in dat de minister die het aangaat zo goed mogelijk moet aangeven wat de financiële consequenties zijn. Indien een cijfermatige onderbouwing door het ontbreken van bepaalde gegevens moeilijk te geven is, dient hiervan in de toelichting melding te worden gemaakt.

In dit rapport is een kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief zo compleet mogelijk beeld geschetst van de financiële gevolgen voor gemeenten die in dit stadium van de wetsontwikkeling redelijkerwijs te verwachten zijn.

2. Het onderzoek volgt op het onderzoek naar de regeldruk van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Het onderzoek is uitgevoerd parallel aan en in aanvulling op het project 'Regeldrukgevolgen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen', dat is uitgevoerd in opdracht van BZK. Een aantal financiële gevolgen voor gemeenten is al in kaart gebracht in dat regeldruk-onderzoek. Dit betreft de gevolgen die vallen onder de noemer 'bestuurlijke lasten'. In dit rapport (zie paragraaf 4.1 en bijlage III) zijn de veranderingen herhaald die bestuurlijke lasten veroorzaken voor gemeenten als direct gevolg van de verplichtingen voor bedrijven en burgers. Dit betreft bijvoorbeeld het beoordelen van vergunningaanvragen voor bouwactiviteiten en het houden van toezicht hieruit.

[1] http://wetten.overheid.nl/BWBR0008290: geraadpleegd op 26-8-2015.
[2] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24552-3.pdf, p. 62: geraadpleegd op 26-8-2015.

3. Leges zijn uitsluitend kwalitatief een onderdeel van het onderzoek

In eerdere onderzoeken is al een schatting gemaakt van de effecten van het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen op de leges die gemeenten heffen[3]. De bij het onderhavige onderzoek betrokken respondenten hebben onvoldoende inzichtelijk kunnen maken wat de totale relevante kosten zijn in de huidige en voorgenomen situatie. In overleg met de opdrachtgevers is daarom afgesproken om geen aanvullende berekeningen voor de leges te maken.

In dit onderzoek en de gesprekken met gemeenten is de aandacht gericht op de verwachtingen die respondenten hebben ten aanzien van de legesontwikkeling. Dit rapport doet daarvan verslag in kwalitatieve zin. De nadruk ligt hierbij op de keuzes die ten grondslag liggen aan het huidige legesbeleid en de invloed hierop van het wetsvoorstel.

In de meeste gemeenten wordt een bepaald percentage van de bouwkosten gerekend voor het vaststellen van de hoogte van de leges (al dan niet gestaffeld). Andere gemeenten werken met vaste prijzen voor bepaalde typen bouwwerken. Hoe en wanneer gemeenten welke leges rekenen, verschilt per gemeente. Hierbij geldt een belangrijk element dat gemeenten ten hoogste kostendekkend mogen zijn voor de geleverde diensten. In de praktijk verschillen de legestarieven door verschillen in beleid, maar kunnen ook uiteenlopende andere factoren van invloed zijn op de kosten voor de dienstverlening zoals organisatorische aspecten als de salarisschalen van personeel, verschillende openingstijden van het loket, de snelheid waarmee een aanvraag wordt behandeld en de huisvestingskosten. Daarnaast worden leges geacht een directe vergoeding te zijn voor de door de gemeente verrichte werkzaamheden, of daar in ieder geval in een zekere mate verband mee te houden.

---

[3] MKBA Privatisering van kwaliteitsborging in de bouw, Ecorys, Kolpron (september 2013), Onderzoek alternatieven voor financiering omgevingsvergunningen en toezicht, activiteit bouwen, Senze, Ecorys, (augustus 2014)

3 Kwaliteitsborging voor het bouwen

Borging van bouwkwaliteit en de rol van de overheid

Sinds het begin van de 20e eeuw ontwikkelt Nederland beleid, wet- en regelgeving gericht op het bouwen en verbouwen van bouwwerken. Het borgen van de kwaliteit van alle in functie en vorm uiteenlopende bouwwerken is in de huidige situatie deels een taak van de overheid, in zoverre dat in nationale regelgeving, het Bouwbesluit 2012, technische eisen zijn gesteld waaraan een bouwwerk moet voldoen. Daarnaast toetst de overheid vóór aanvang van de bouwactiviteit of de vergunningaanvraag het aannemelijk maakt dat aan deze bouwtechnische eisen wordt voldaan. Het is namelijk verboden te (ver)bouwen zonder een zogeheten omgevingsvergunning. Deze is aan te vragen bij (dikwijls) de gemeente, die op de vergunning ook toezicht houdt. De gemeente weigert de vergunning onder andere wanneer het naar haar oordeel niet aannemelijk is dat wordt voldaan aan de eisen in het Bouwbesluit 2012.

BZK is voornemens een ander stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen in te voeren. Met de aanstaande Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen), toetst de gemeente niet langer of de aanvraag aannemelijk maakt dat aan bouwtechnische eisen wordt voldaan. In plaats daarvan controleert de gemeente of de aanvrager heeft aangetoond dat tijdens de bouw gebruik wordt gemaakt van een kwaliteitsborger en een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging, met toepassing waarvan het aannemelijk is dat een bouwwerk wordt gerealiseerd dat voldoet aan de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012.

Dat de vergunninghouder en uitvoerende partij(en) de wettelijke verplichting hebben om inhoudelijk aan bedoelde bouwtechnische eisen te voldoen, blijft dus onveranderd. Wat wel verandert, is dat de initiatiefnemer van een bouwactiviteit c.q. de aanvrager van de vergunning in de voorgenomen situatie een private partij inschakelt die aantoonbaar borgt dat wordt voldaan aan het Bouwbesluit 2012, terwijl in de huidige situatie de gemeente uitsluitend vooraf de aannemelijkheid hiervan hoeft te toetsen en hierop toezicht houdt tijdens de bouw.

De wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek, ter verbetering van de privaatrechtelijke positie van de bouwconsument, hebben geen betrekking op gemeenten. Daarom zijn deze wijzigingen in het vervolg van het rapport niet aan de orde.

Bouwregelgeving

Hij die een bouwwerk (ver)bouwt of doet (ver)bouwen (hierna: de initiatiefnemer), krijgt te maken met regels die onder meer te maken hebben met veiligheid, gezondheid en de omgeving. Bijvoorbeeld met bestemmingsplannen, welstandseisen, bouwverordeningen en bouwvoorschriften uit het Bouwbesluit. Alle bouwwerken moeten aan deze regels voldoen, ongeacht of er een vergunning nodig is. De initiatiefnemer moet controleren of:

- *Het bouwplan past in het ruimtelijk kader van de gemeente*
  De gemeente legt bijvoorbeeld in een bestemmingsplan vast wat er met de ruimte mag gebeuren: waar woningen of bedrijven mogen komen en welke afmetingen die mogen hebben.
- *Het bouwplan past binnen de welstandseisen van de gemeente*
  Eventuele welstandseisen staan in een gemeentelijke welstandsnota. Bijvoorbeeld of het bouwwerk architectonisch of qua uiterlijk past in de omgeving.

- *Het bouwplan voldoet aan de bouwverordening van de gemeente*
  De bouwverordening gaat op in het omgevingsplan, waardoor de huidige verordening verdwijnt. Er zijn nu nog drie voorschriften over: stedenbouwkundige voorschriften, voorschriften om bouw op verontreinigde bodem te voorkomen en procedurele welstandsvoorschriften.

- *Het bouwplan voldoet aan de bouwvoorschriften*
  De initiatiefnemer is gehouden aan de volgende wetten en regels: Woningwet, Bouwbesluit 2012, Regeling Bouwbesluit 2012; Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Besluit omgevingsrecht (Bor) en Ministeriële regeling omgevingsrecht[4] (Mor).

- *Een omgevingsvergunning voor het bouwen vereist is*
  Zo ja, dan moet de initiatiefnemer een vergunning om te (ver)bouwen aanvragen. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of deels bestaat uit het bouwen van een vergunningplichtig bouwwerk.

Huidige situatie

In de huidige situatie verleent de gemeente op grond van de Wabo een omgevingsvergunning voor het bouwen, onder andere als de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens het naar haar oordeel aannemelijk maken dat het (ver)bouwen van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de bouwtechnische eisen die zijn gesteld in het Bouwbesluit 2012. Hiertoe voert de gemeente op het bouwplan een bouwtechnische toets uit.

Ook houdt de gemeente toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften tijdens de bouw, de vergunning en de daaraan gekoppelde voorschriften met inbegrip van de bouwtechnische aspecten. De gemeente heeft de bevoegdheid om de intensiteit van dit toezicht te bepalen op basis van vastgesteld beleid voor toezicht en handhaving. De intensiteit van het toezicht kan bijvoorbeeld groter zijn naarmate bouwwerken complexer en risicovoller zijn.

[4] De genoemde wet- en regelgeving bevat het voornaamste deel van de voorschriften, maar is niet bedoeld om 100% volledig te zijn. Ook in andere wet- en regelgeving, zoals het Besluit energiezuinigheid gebouwen, Warenwetbesluit liften en de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels, zijn voorschriften opgenomen.

Voorgenomen situatie

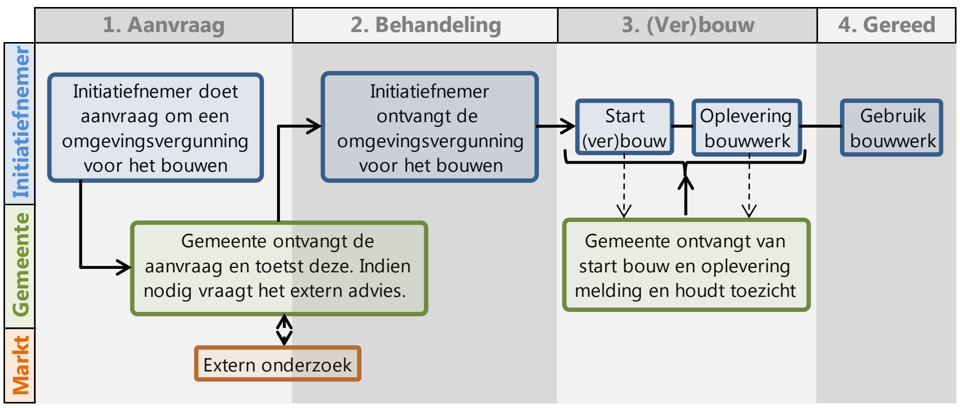
In de voorgenomen situatie vervalt de toetsing aan bouwtechnische voorschriften door de gemeente, omdat de bouw van het bouwwerk ofwel…

- …**Bouwbesluittoetsvrij** is: het te (ver)bouwen bouwwerk komt voor op de lijst van bouwwerken die na inwerkingtreding van de wet in het geheel niet meer hoeven te worden getoetst aan de bouwtechnische voorschriften (noch door de overheid noch door een externe marktpartij).
- …**extern geborgd** wordt: de aanvrager toont aan dat hij tijdens de bouw gebruik maakt van een kwaliteitsborger en een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging, met toepassing waarvan een bouwwerk wordt gerealiseerd dat aan de voorschriften voldoet.

In beide gevallen vervalt de toetsing aan bouwtechnische voorschriften door de gemeente[5]. Gemeenten blijven wel toetsen op bestemmingsplan, bouwverordening, welstand en de veiligheid bij het uitvoeren van bouwwerkzaamheden als bedoeld in hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit 2012.

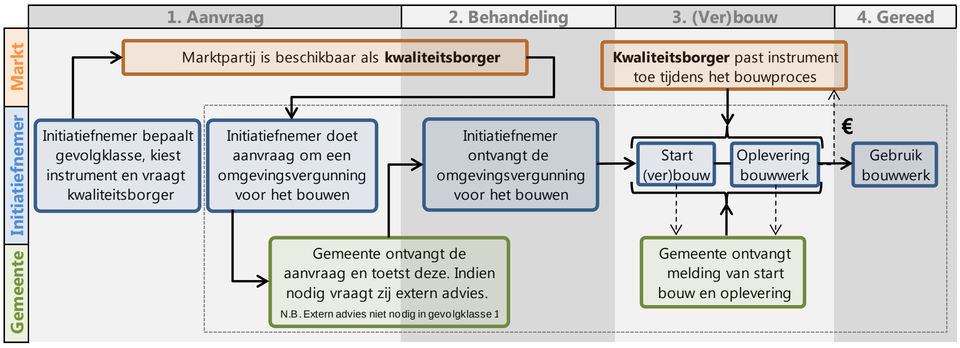
Ter nadere illustratie is het bouwproces voor de huidige en voorgenomen situatie schematisch weergegeven. Het bouwproces kent grofweg een viertal stappen, te weten:

- **Aanvraag**: de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het bouwen.
- **Behandeling**: de behandeling van de vergunningaanvraag.
- **(Ver)bouw**: het geheel of gedeeltelijk (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk.
- **Gereed**: de oplevering van het bouwwerk, gereedmelding en ingebruikname.



Figuur 1. Bouwproces huidige situatie

[5] Het Bouwbesluit 2012 bevat ook eisen die niet van bouwtechnische aard zijn. Dit zijn echter geen eisen die onderdeel uitmaken van de toetsing van de gemeente voor de omgevingsvergunning voor het bouwen. Voor deze eisen zijn geen veranderingen.



Figuur 2. Bouwproces in de voorgenomen situatie

Geleidelijke invoering

Om geleidelijke invoering mogelijk te maken, worden categorieën bouwwerken in fasen onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging gebracht. Er wordt begonnen met bouwwerken met beperkte gevolgen bij falen. Hoofdlijn is dat de intensiteit van de kwaliteitsborging toeneemt, naarmate de gevolgen van een calamiteit met een bouwwerk groter zijn. De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen gaat uit van een indeling van bouwwerken in drie gevolgklassen. Ter illustratie voorbeelden van bouwwerken naar gevolgklasse:

1. Laag gevolg: woningen, eenvoudige bedrijfsgebouwen.
2. Middelgroot gevolg: woongebouwen, bibliotheken, gemeentehuizen, woonzorggebouwen, onderwijs, gebouwen < 70 m hoog.
3. Hoog gevolg: stations, stadions, gebouwen > 70 m hoog.

Er wordt gesproken van respectievelijk een tweedeling in gevolgklasse 1 van enerzijds nieuwbouw en seriematige verbouw en anderzijds niet-seriematige verbouw. Het streven is dat het stelsel in 2017 in werking treedt voor het eerste deel van gevolgklasse 1 (nieuwbouw en seriematige verbouw). De rest van gevolgklasse 1 (niet-seriematige verbouw) volgt ongeveer een jaar later. De invoeringsmomenten voor de gevolgklassen 2 en 3 zijn nog niet bekend.

Deze geleidelijke invoering heeft ook invloed op de kosten van gemeenten. Er is enerzijds meer tijd voor de voorbereiding voor een deel van de veranderingen. Anderzijds geeft het meer momenten waarop gemeenten te maken hebben met wijzigingen in de werkwijzen. In hoofdstuk 4 is op elk punt specifiek aangegeven welk effect deze geleidelijke invoering, ofwel de transitie, heeft op de kosten van gemeenten.

4 Financiële gevolgen gemeenten

Dit hoofdstuk schetst een kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief zo compleet mogelijk beeld van de financiële gevolgen voor gemeenten die redelijkerwijs zijn te verwachten. Voor zover de bij gemeenten bekende informatie en het navenante kennisniveau[6] van de bij het onderzoek betrokken ervarings- en praktijkdeskundigen bij gemeenten het toelaten, is een beeld geschetst dat de uiteenlopende praktijk van alle verschillende gemeenten benadert.

Algemeen

De afgelopen jaren heeft zich een meer algemene tendens ontwikkeld naar het herverdelen van de verantwoordelijkheden tussen overheid en maatschappij. In de breedte van het overheidsbeleid en zeker binnen het domein bouwen kan worden gesteld dat wordt getracht een nieuwe verhouding te scheppen tussen consumenten of opdrachtgevers, dienstverleners of opdrachtnemers, en overheid. Het communicatieveld tussen deze spelers verandert. De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen illustreert dit. De gemeente heeft na de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen inhoudelijk geen wettelijke rol ten aanzien van de bouwtechnische kant.

Gemeenten hebben in toenemende mate een kaderstellende rol daar waar het de publieke ruimte aangaat. Of aan het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan, is een verantwoordelijkheid van de vergunninghouder (eventueel via de bouwer). In feite is dit in de huidige situatie ook al zo, maar in de voorgenomen situatie heeft de gemeente uitdrukkelijk geen rol daarin. De herverdeling van verantwoordelijkheden betreft in het geval van gemeenten een grotere nadruk op de regiefunctie van de decentrale overheid op de ruimtelijke ontwikkeling. De rol van de gemeente wordt op dit punt belangrijker.

Meerdere gemeenten geven aan dat zij al voorsorteren op de Omgevingswet. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij om die reden de aanpassing aan de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen met relatief weinig afzonderlijke inzet en dus relatief weinig kosten kunnen doorvoeren. Ook is de crisis in de bouw merkbaar neergeslagen in onder andere het aantal vergunningaanvragen. Gegeven het natuurlijk verloop binnen organisaties en de gemeentelijke organisatie in het bijzonder, heeft een aantal gemeenten er bijvoorbeeld voor gekozen om de vrijgekomen vacatures niet in te vullen, het aantal arbeidsplaatsen te verminderen en bovendien externen in te huren waar nodig. Het wegvallen van taken wordt ook om die reden met relatief weinig afzonderlijke inzet en dus relatief weinig kosten opgepakt.

Gemeenten merken op dat het in personele zin vooral een verandering van taken voor de zittende gemeenteambtenaren betekent. Opleidingskosten en herscholingskosten vallen binnen het reguliere budget dat anders wordt besteed aan het aanpassen aan bijscholing in het kader van bouwbesluitaanpassingen. De tijd en energie die gemeenten investeren in het voorsorteren op toekomstige ontwikkelingen zijn volgens de geïnterviewde gemeenten te beschouwen als onderdeel van de *on-going* dagelijkse praktijk van de gemeente. Kanttekening is wel dat dit in feite verborgen kosten zijn die zich dan

[6] Interviewrespondenten geven aan dat het aantal gemeenten dat zich actief afvraagt wat de gevolgen voor de eigen organisatie zullen zijn, relatief beperkt is. De bij het onderzoek betrokken ervarings- en praktijkdeskundigen zijn werkzaam bij gemeenten die zich op enigerlei wijze reeds voorbereiden op de aanstaande wetswijziging(en). Hierbij zijn ook de effecten besproken voor andere typen gemeenten met wie zij bijvoorbeeld samenwerken, maar die zich nog niet bezighouden met de aankomende veranderingen.

ook lastig laten kwantificeren. Ook zijn er gemeenten die uitdrukkelijk budget vrijmaken om voor te sorteren op deze toekomstige ontwikkelingen. Hoe hier per gemeente mee wordt omgegaan, verschilt.

De verwachte gevolgen die wel duidelijk en direct verband houden met de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, hebben betrekking op de volgende onderwerpen die hieronder achtereenvolgens worden besproken:

- Verandering van het takenpakket (§ 4.1)
- Personeel (§ 4.2)
- Werkprocessen en digitale systemen (§ 4.3)
- Financieringsstructuur en leges (§ 4.4)
- Dienstverlening en communicatie (§ 4.5)
- Toezicht en handhaving (§ 4.6)
- Flankerende informatiestromen (§ 4.7)
- Overig (§ 4.8)

Gemeenten verwachten dat zij de bovenstaande onderwerpen specifiek moeten bezien om invulling te geven aan het nieuwe stelsel. Gedurende de interviews geven de respondenten specifieke voorbeelden van problemen die spelen.

Voorts is een aantal financiële gevolgen voor gemeenten al in kaart gebracht in het onderzoek 'Regeldrukgevolgen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen'. Dit zijn de gevolgen die vallen onder de noemer 'bestuurlijke lasten'. Deze op de zogeheten regeldruk betrekking hebbende lasten zijn in dit onderzoek niet nader onderzocht. De resultaten zijn samengevat in een apart kader en in detail beschreven in bijlage III.

4.1 Verandering van het takenpakket

Als gevolg van de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen verandert het takenpakket van de gemeente. De (aannemelijkheids)toets van het bouwplan en bouwtekeningen aan de bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit 2012 vervalt. Toezicht op de veiligheid van derden, de toets ten behoeve van de ruimtelijke ordeningsvergunning en de toets aan welstandscriteria vervallen niet. Andere aan bouwen gerelateerde vergunningstelsels, zoals de omgevingsvergunning voor het wijzigingen van een monument, blijven in het nieuwe stelsel ongewijzigd. Respondenten geven aan dat het wegvallen van de toets aan bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit op zichzelf op taakniveau geen grote inhoudelijke veranderingen teweegbrengt voor de resterende taken. Inspelen op het wegvallen van taken is kostenarmer dan inrichten van nieuw toe te voegen taken.

De verandering in takenpakket heeft vooral personele gevolgen. Inhoudelijk-technisch werk valt weg. Dit heeft vooral ingrijpende gevolgen voor de (bouw)technische medewerkers. Zij voeren in de huidige situatie de daadwerkelijke toetsing van het bouwplan aan het Bouwbesluit 2012 uit. Buiten de aan het Bouwbesluit 2012 gerelateerde taken veranderen naar verwachting de eigenlijke taken, taakomschrijvingen of de uitvoering daarvan niet of nauwelijks. Hier staat wel een beperkte toename van administratie of administratieve handelingen tegenover.

De veranderende rol van de gemeente leidt tot een vermindering of het helemaal verdwijnen van bouwinspecties. De respondenten verwachten dat het bouwkundige specia-

lisme hierdoor op termijn nauwelijks of niet meer nodig is binnen de gemeente. Hierdoor is minder hoogopgeleid personeel nodig om de resterende werkzaamheden te verrichten. Opleidingseisen verschuiven en na verloop van tijd zal lager geschoold personeel het resterende werk over kunnen nemen. Over de vraag of bouwtechnische expertise helemaal verdwijnt of mag verdwijnen bij de gemeente zijn de meningen verdeeld. Een deel van de respondenten verwacht bouwexpertise te moeten behouden, vanwege bijvoorbeeld monumenten, erfgoed en behouden van zichtbare historie in de stad. Dat is een gemeentelijke rol waarvoor bouwtechnische kennis nodig is.

Voor de medewerkers van de gemeente die wel bij het bouwproces zijn betrokken, maar niet direct bij Bouwbesluittoetsing, zijn de veranderingen beperkt. Zij houden zich dan vooral bezig met bijvoorbeeld de toets aan het bestemmingsplan (RO-toets). Het bijhouden van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), het bepalen van de WOZ-waarde en van de hoogte van de OZB-heffing blijven gemeentelijke taken met raakvlakken aan het proces van de (ver)bouw van gebouwen. De indieningsvereisten voor een vergunning veranderen niet, met uitzondering van de constructieve en bouwtechnische tekeningen en berekeningen. De gemeenten geven aan dat zij nog moeten bekijken of zij aan voldoende gegevens komen voor de genoemde aangrenzende taken. Waarschijnlijk kunnen zij gebruikmaken van de gegevensstromen die bestaan voor RO en welstand. Ook voor start- en gereedmeldingen verandert niets. Overigens maakt de informatievoorziening voor genoemde taken geen deel uit van de indieningsvereisten die op grond van de bouwregelgeving gelden.

In de huidige situatie is er binnen het takenpakket van de gemeentepolitiek geprioriteerd op bouwveiligheid en constructie. De gemeente controleert lang niet alle mogelijke beoordelingscriteria die zij geacht wordt te controleren. Het is voorstelbaar dat als de bouwtechnische toets wegvalt, de gemeenten, zoals zij zelf zeggen ‘eindelijk’, tijd en mankracht hebben voor alle andere taken die zij uitvoeren. Dit betekent dus inhoudelijk een verandering van het takenpakket voor de betrokken medewerkers. Hier vloeit een gevolg van financiële aard uit voort: er moet immers nieuwe dekking worden gevonden voor deze nieuwe activiteiten na het wegvallen van de leges.

Financiële gevolgen – Verandering van het takenpakket

Het wegvallen van een taak uit het takenpakket heeft voornamelijk de hierboven besproken inhoudelijke gevolgen. Respondenten geven aan dat het wegvallen van de toets aan bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit op zichzelf op taakniveau geen grote inhoudelijke veranderingen teweegbrengt voor de resterende taken en in ieder geval geen financiële gevolgen heeft.

De inhoudelijke verandering in takenpakket heeft personele gevolgen van zowel eenmalige aard (her- en omscholing, leertraject met betrekking tot toezicht, vergunningverlening en handhaving) als structurele aard (vermindering van het aantal medewerkers en aanpassing van de formatie). De financiële gevolgen hiervan zijn opgenomen bij §4.2 Personeel. Ook heeft de verandering van het takenpakket financiële gevolgen voor de systeem-, proces- en ICT-aanpassingen. Deze zijn opgenomen in de paragraaf §4.3 Werkprocessen en digitale systemen.

Naast de genoemde gevolgen heeft de aanpassing van het takenpakket ook invloed op de bestuurlijke lasten zoals beschreven in het rapport ‘Regeldrukgevolgen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen’. De onderstaande tabel toont het totale regeldrukeffect per doelgroep, per type regeldruk, per stap in het proces en per gevolgklasse (GK). De linker kolom toont scenario 1, uitgaande van de

maximale reducties en minimale toenames van de regeldruk. De rechter kolom toont scenario 2, uitgaande van de situatie bij minimale reducties en maximale toenames. In bijlage III zijn de verschillende kosteneffecten ander beschreven.

Tabel 1. Samenvatting structurele gevolgen op de bestuurlijke lasten in miljoenen euro's.

Onderwerp	**Scenario 1** Maximale reducties, minimale toename	**Scenario 2** Minimale reducties, maximale toename
Bouwbesluittoetsvrije bouw	€ -17,26	€ -9,86
Behandeling vergunningaanvraag GK 1	€ -7,59	€ -5,31
Behandeling vergunningaanvraag GK 2	€ -49,07	€ -36,80
Behandeling vergunningaanvraag GK 3	€ -5,45	€ -3,96
Het (ver)bouwen van een bouwwerk GK2	€ 4,87	€ 6,07
Het (ver)bouwen van een bouwwerk GK3	€ -3,45	€ 14,04
Oplevering, gereedmelding, ingebruikname	€ 0,80	€ 0,80
Totale toename	**€ -77,15**	**€ -35,02**

Transitie-effecten

Naast de inhoudelijke wijzigingen van het takenpakket, zoals hierboven besproken, behoeft de transitieperiode, in ieder geval met betrekking tot de veranderingen in het takenpakket, extra inzet en energie van medewerkers van de gemeente. Per gemeente wordt verschillend gedacht over de invulling, toedeling en bekostiging van deze transitieperiode. Gemeenten vullen bijvoorbeeld verschillend in of er ten behoeve van het voorsorteren op de veranderingen in het takenpakket apart budget wordt vrijgemaakt. Ook verschilt per gemeente of er, anticiperende op de veranderingen in het takenpakket, een *task force* wordt ingericht of dat in ieder geval een deel, één of meerdere fte's worden vrijgemaakt om zich met de transitie bezig te houden.

Gemeenten kijken verschillend naar de toedeling van de ontwikkelingen in de begroting en hiermee welke financiële gevolgen samenhangen met deze transitie. De tijd en energie die gemeenten investeren in het voorsorteren op toekomstige ontwikkelingen zijn volgens sommige geïnterviewde gemeenten te beschouwen zijn als onderdeel van de *on-going* dagelijkse praktijk van de gemeenten. Volgens hen is de transitie naar verwachting goed in te passen in de continue processen van de gemeenten, vooral omdat door de wetswijziging voornamelijk taken wegvallen. Dit levert nagenoeg geen meerkosten op, zeker vergeleken met de kosten voor aanpassingen bij een uitbreiding van het takenpakket. Uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket vergt beduidend meer inspanning dan afslanking van het takenpakket. Volgens anderen is de transitie juist een afzonderlijke ontwikkeling die ook afzonderlijk wordt bekostigd. Ook zijn de meningen verdeeld over welke kosten tot transitiekosten moeten worden gerekend.

Bij kleine tot middelgrote gemeenten is dikwijls sprake van een in absolute getallen klein team bouw- en woningtoezicht. Kleine tot middelgrote teams bouw- en woningtoezicht behoeven hierdoor geen afzonderlijke *taskforce* of budget om de verandering in het takenpakket het hoofd te bieden. Grotere gemeenten zijn naar verwachting eerder geneigd een afzonderlijke *taskforce* in het leven te roepen. In alle gevallen geldt dat de

kosten niet geheel los zijn te zien van de kosten die gemeenten maken ter voorbereidingen van de Omgevingswet. De personele gevolgen zijn verder uitgewerkt in paragraaf 4.2.

Om de hiervoor beschreven diversiteit weer te geven, is in onderstaand kader uitgegaan van de twee uiterste scenario's, te weten:

- Uiterst transitiescenario 1: de transitie is een onderdeel van de dagelijkse praktijk
- Uiterst transitiescenario 2: ten behoeve van de transitie is apart budget vrijgemaakt

Financiële gevolgen – Transitievoorbereiding

Uiterst scenario 1

De (voorbereiding van de) transitie en veranderingen in het takenpakket kunnen met relatief weinig afzonderlijke inspanning en tijd worden meegenomen in de *on-going* processen binnen de gemeentelijke organisatie of kunnen bij dezelfde medewerkers neerslaan die de transitie moeten ondergaan. Hierdoor levert dit scenario geen afzonderlijk financieel gevolg op. Dit scenario gaat vooral op voor kleine tot middelgrote gemeenten.

Het directe financiële gevolg van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen voor scenario 1 is daardoor zeer beperkt en nadert mogelijk de € 0.

Uiterst scenario 2

Voor het oprichten van een afzonderlijke *taskforce* en het vrij maken van budget voor de voorbereiding en begeleiding van de transitie, is op basis van de interviews uitgegaan van een eenmalig budget van € 300.000 en een voor de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen-voorbereiding voor circa 3 jaren beschikbaar gestelde 1,5 fte transitiebegeleiding. Dit geldt vooral voor (middel)grote gemeenten. Voor nu is uitgegaan van een gemeente met circa 25 fte voor uitvoering van de taken rond (bouw)vergunningverlening en bouw- en woningtoezicht. Deze kosten stijgen licht als de invoering van gevolgklasse 2 en 3 langer op zich laten wachten.

4.2 Personeel

De verandering in de taken van de gemeente heeft personele gevolgen van zowel eenmalige aard, zoals her- en omscholing, als structurele aard, zoals vermindering van het aantal medewerkers en aanpassing van de formatie. Deze paragraaf biedt inzicht in de overwegingen en beweegredenen die medewerkers, gemeenten en marktpartijen hebben om hun rol en de wijze waarop zij de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen geacht worden uit te voeren, te aanvaarden.

Als voor medewerkers van een gemeente geen passend werk wordt gevonden bij de taakverandering, worden zij ofwel binnen de gemeente herplaatst ofwel naar de markt begeleid. Deels ligt hier ook een keuze van de betrokken medewerker aan ten grondslag. Wil deze bij de gemeente blijven werken of wil deze bouwkundige toetsen blijven uitvoeren? Over de keuzes die medewerkers maken, zijn de respondenten verdeeld.

De verwachting dat medewerkers gemakkelijk de overstap naar de markt maken, kan in de praktijk anders uitpakken. Respondenten geven aan dat bouwplantoetsers of constructeurs juist bij de gemeente zijn gaan werken vanwege het beoogde maatschappelijk belang dat zij dan dienen. Dat is iets wat zij, naar verwachting, bij marktpartijen minder snel zullen ervaren. Dit betekent dat de gemeente intern op zoek moet naar ander werk. Wanneer zij dit niet vindt, dan volgen minstens twee jaren van loondoorbetaling en daarna ontslag van de betrokken medewerker. Iets wat behalve kostentechnisch vooral op het persoonlijke vlak onwenselijk is.

Tegelijkertijd vrezen andere respondenten dat zij de kundige medewerkers verliezen als gevolg van het nieuwe stelsel. Medewerkers met liefde voor de technische kant van het vak kunnen sneller geneigd zijn om uit te stromen naar de markt, omdat zij dit vak niet langer in de huidige vorm kunnen uitoefenen bij de gemeente. Gemeenten missen daardoor op termijn de technisch-inhoudelijke kennis voor díe activiteiten waarvoor dit nu net nodig blijkt te zijn. Dit betreft bijvoorbeeld voor monumenten waar op grond van de Monumentenwet gemeenten een taak hebben[7]. Respondenten vragen zich aan de andere kant wel af of de markt graag een (oud-)ambtenaar in dienst te neemt en of een ambtenaar wel in de markt wil werken.

Reorganisatie en het begeleiden van medewerkers naar ander werk levert in de regel frictiekosten op. In de geïnterviewde gemeenten blijven deze frictiekosten naar verwachting beperkt. De ontwikkeling van teams, teaminhoud en teamgroottes kent in de meeste geïnterviewde gemeenten een organisch verloop. Uiteraard vergt de aanpassing van de formatie en het takenpakket wel afstemming tussen bijvoorbeeld de afdelingen Vergunningen, toezicht en handhaving, Ruimtelijke ordening, Personeelszaken en Financiën. De kosten voor begeleiding van door- en uitstroom van personeel is mede afhankelijk van de wensen van het personeel zelf. Dit gaat dan vooral om de bouwplantoetsers. Wanneer een bouwplantoetser een nieuwe functie in de markt vindt en daarnaar uitstroomt, dan vraagt dat weinig begeleiding en kan dat zelfs kosteloos gebeuren. Wanneer een bouwplantoetser in de organisatie werkzaam wilt blijven dan kan dit kosten met zich meebrengen voor bijvoorbeeld omscholing of afvloeiing als de organisatie geen nieuwe plek heeft.

Voor een inschatting van gevolgen van het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen is een impactanalyse uitgevoerd door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN). Kanttekening bij de impactanalyse is dat niet alle bij onderhavig onderzoek betrokken respondenten zich hierin herkennen[8].

Op basis van de impactanalyse[9] en de interviews van het onderliggende onderzoek is ervan uitgegaan dat gemeenten voor het gehele stelsel 1/3 tot 1/2 van het aantal fte's van de direct bij betrokken bij vergunningverlening en toezicht van omgevingsvergunningen voor bouwen niet meer aan Bouwbesluittoetsing te kunnen toeschrijven. In de kleine tot middelgrote gemeenten is dikwijls sprake is van een in absolute getallen kleine team bouw- en woningtoezicht met expertise verdeeld over nagenoeg alle teamleden. De grootte van een team bouw- en woningtoezicht lijkt op basis van de gehou-

---

[7] Gemeenten ontvangen leges om deze taak te financieren.

[8] De waarschijnlijke oorzaak hiervan is de grote spreiding tussen de gemeenten in de wijze van organisatie en uitvoering van de bouwregelgeving. Dit komt overigens ook naar voren in de impactanalyse van de VBWTN.

[9] Deze impactanalyse geeft alleen resultaten weer voor het vervallen van de toetsing voor gevolgklasse 1, maar geeft wel inzicht in de werkzaamheden voor de andere gevolgklassen. De impactanalyse houdt verder geen rekening met de specifieke effecten van het deel van de aanvragen die Bouwbesluitstoetsvrije bouw worden. Deze gegevens zijn daarom verder uitgewerkt en aangevuld met gegevens uit de interviews van dit onderliggende onderzoek.

den interviews een minimale basisgrootte te kennen. Gemeenten blijken gebonden aan een team van minimaal 4 tot 5 medewerkers die al werkzaam zijn bij de gemeente en over de benodigde expertise beschikken. Voor kleine tot middelgrote gemeenten met een team van deze omvang, is het vervallen van de bouwtechnische toets van geringe invloed, omdat a) de expertise er gewoonweg niet is, niet opgeknipt kan worden of extern wordt betrokken, in combinatie met b) dat het team mogelijkerwijs niet kleiner kan zijn dan nu het geval is. Voor grotere gemeenten met de grotere teams bouw- en woningtoezicht geldt naar verwachting sneller dat zij specialisten in dienst hebben voor een enkel bouwtechnisch of bouwfysisch aspect. Bij die gemeenten komen meer medewerkers in aanmerking voor herplaatsing of afvloeiing.

Respondenten, vooral in kleine en middelgrote gemeenten, geven aan dat de voor bouwbesluittoetsing beschikbare fte's vaak kunnen worden verplaatst naar nieuwe taken of al onderdeel uitmaken van de flexibele schil. Verschillende, maar lang niet alle gemeenten hebben een flexibele schil opgebouwd waardoor er voldoende ruimte is om de wijziging op te vangen. Deze flexibele schil is gecreëerd of ontstaan vanwege een of meerdere van de volgende factoren:

- Het neerslaan van de crisis op het bouwwezen.
- Het voorsorteren op toekomstige ontwikkelingen.
- Een al aanwezige kritische blik op de eigen organisatie.

Gemeenten zijn onzeker over de benodigde omvang van een toekomstbestendige formatie. Een deel van de gemeenten heeft hun organisatie afgeslankt naar de afgenomen bouwproductie in de afgelopen jaren. Doordat die bouw nu weer steeds verder toeneemt, hebben zij eigenlijk medewerkers nodig, maar door de aankomende wet heerst twijfel over het aantrekken hiervan. De gemeenten die niet of beperkt zijn afgeslankt en de afgelopen periode te maken hebben gehad met overcapaciteit, zijn door de aantrekkende markt afwachtend om in voorbereiding op de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen alsnog af te slanken.

Respondenten geven ook aan dat ook de mogelijkheid bestaat dat de medewerkers helemaal niet hoeven uit te stromen. De gemeenteraad bepaalt namelijk de beleidsprioriteiten. Eerder genoemd is al dat in de huidige situatie er binnen het takenpakket van de gemeente politiek is geprioriteerd op vooral constructieve veiligheid. De gemeente controleert lang niet alle mogelijke beoordelingscriteria die zij geacht wordt te controleren. Het is voorstelbaar dat als de bouwtechnische toets wegvalt, de gemeenteraden de prioriteiten verschuiven naar de andere, resterende taken en daardoor het personeelsprobleem wordt beperkt. Elke gemeente maakt verschillende keuzes en prioriteert waar zij haar activiteiten belegd. Veel gemeenten zullen het bouwtechnische deel hebben gekozen, maar er zijn ook gemeenten die de aannemelijkheidstoets zoals de Wabo die verplicht stelt, marginaal hebben ingericht en juist een nadruk hebben gelegd op RO of toezicht bestaande bouw.

Transitie-effecten

De gevolgen voor gemeenten worden door de geleidelijke invoering van de verschillende gevolgklassen over enkele jaren verspreid. In de eerste periode blijft gemeente verantwoordelijk voor een deel van de Bouwbesluittoetsing en blijft daar ook medewerkers voor nodig hebben. Organisaties met een flexibele schil kunnen dit opvangen door de mate van inhuur van externen. Gemeenten met eigen medewerkers en vooral in gemeenten met specialisten op dit vlak, kunnen door de mogelijke afslanking van het personeelsbestand meer geleidelijk kunnen uitvoeren. Door de trapsgewijze invoering

van het stelsel kunnen deze kosten deels worden gespreid en bestaat de mogelijkheid om een deel via natuurlijk verloop te laten plaats vinden.

De kennisname van het nieuwe systeem leidt niet voor elke transitiestap tot nieuwe kosten. De verwachting is wel dat gemeenten de hiervoor noodzakelijke extra opleiding niet voor elke stap in de transitie herhalen, maar alleen op of rond de inwerkingtreding van gevolgklasse 1. Hierbij wordt dan wel het hele stelsel toegelicht waarbij bij elke nieuwe stap in de transitie beperkte informatie wordt gegeven om de kennis op te frissen. Dit betekent wel dat in een deel van de gemeenten de initiële kosten hoger zijn omdat meer medewerkers de opleiding krijgen dan uiteindelijk werkzaam zullen zijn na de volledige invoering. Deze extra kosten wegen echter niet op tegen het na elke stap opnieuw moeten inhuren en uitvoeren van een dergelijke opleiding. Een dergelijke opleiding kan medewerkers ook helpen om de keus te maken om wel of niet naar de markt te gaan. Dit scheelt weer mogelijke kosten voor afvloeiing.

Voor gemeenten die te maken krijgen met noodzakelijke herplaatsing of afvloeiing van personeel is het nu moeilijk te bepalen hoeveel capaciteit zij nog nodig hebben na de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. De geleidelijke invoering van de nieuwe regelgeving leidt er toe dat zij deze afweging mogelijk vier keer moeten maken. Dit vergroot de kans dat dergelijke gemeenten op een gegeven moment te maken krijgen met over- of ondercapaciteit. Dit geeft extra kosten door of de extra personeelskosten of door de hogere kosten van inhuur van specialisten.

Financiële gevolgen van eenmalige aard – Personeel

Het nieuwe stelsel vraagt andere eigenschappen van medewerkers waardoor zij moeten worden opgeleid. Een dergelijke opleiding kost al snel € 5.000. Daarnaast moet voor medewerkers 2 dagen worden vrijgemaakt voor de opleiding.

De eenmalige kosten voor het inkrimpen van het personeelsbestand lijken op basis van het onderzoek beperkt. Gemeenten werken soms met inhuur of een flexibele schil waardoor de capaciteit snel kan worden aangepast. Anderen bereiden de medewerkers al actief voor op een plek bij een marktpartij waardoor de overgang in de transitieperiode stapsgewijs meeloopt met de benodigde capaciteit. Een deel van de gemeenten heeft of gebruikt deze mogelijkheden minder. Voor deze groep is het mogelijk dat extra kosten ontstaan voor het actief herplaatsen of het afvloeien van personeel.

Voor opleiding van mensen is budget beschikbaar, ongeacht wat de inhoud van die opleiding zal zijn. De opleidingsgelden die misschien voor ogen werden gehouden voor een bijspijkercursus Bouwbesluit 2012, worden nu gestoken in het up-to-date blijven van de nieuwe wetswijziging. Wel maakt de gemeente kosten voor de snellere afschrijving op opleiding. Het specifiek opleiden voor de markt kost circa € 4.000 tot € 5.000 per persoon.

Respondenten geven aan dat bijvoorbeeld ter voorbereiding op de wetswijziging kan worden samengewerkt met een marktpartij voor wie de uitstromende medewerker alvast werkzaam is en tegen een betaalbaar tarief van de gemeente wordt ingehuurd. Daarbij is een opleiding dan inbegrepen. Deze (tijdelijke) constructie, totdat de gemeente geen rol meer speelt met betrekking tot de bouwtechnische kant, kost de gemeente minder geld dan wanneer zij een werknemer met een slinkend takenpakket aanhoudt en op enig moment de ontslagprocedu-

re ingaat. Naast deze kosten kan een gemeente ook de gefaseerde invoering van de private kwaliteitsborging afdekken.

Financiële gevolgen van structurele aard – Personeel

De financiële gevolgen van structurele aard, die samenhangen met de wijzigingen in de formatie, zijn eerder (deels) beschreven in de impactanalyse van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en het regeldrukonderzoek van Sira Consulting. Op basis van het huidige onderzoek is geen informatie beschikbaar gekomen die leidt tot andere berekeningen. De beide onderzoeken geven wel aan dat de specifieke gevolgen per gemeente sterk kunnen verschillen en het gemiddelde beeld van de impactanalyse waarschijnlijk bij geen enkele gemeente een precies beeld geeft van de daadwerkelijke gevolgen.

Respondenten van het huidige onderzoek verwachten dat de overblijvende werkzaamheden voor de vergunningverlening door medewerkers in een lagere schaal worden uitgevoerd. Een structureel gevolg kan hierdoor zijn dat op termijn de inschaling van medewerkers en de opleidingseisen lager zijn en dus dat de loonkosten dalen. Zo zijn medewerkers bijvoorbeeld integraal vergunningverlener en meer werkzaam als procesbegeleider dan inhoudelijke expert.

4.3 Werkprocessen en digitale systemen

De verandering van het takenpakket heeft financiële gevolgen voor de werkprocessen binnen de gemeente en voor de digitale systemen die deze processen ondersteunen. De gemeenten verwachten op een andere manier aan de informatie te komen die zij nu verkrijgt via de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor het bouwen en de bouwtechnische informatie die hierbij wordt overlegd. Hiervoor moeten nieuwe processen worden opgezet, of bestaande processen moeten veranderen.

Van de gegevensstroom in de huidige situatie wordt ook gebruik gemaakt voor de bepaling van de WOZ, de daarvan afgeleide OZB, het vullen van de BAG en het vervullen van de archieffunctie. De geïnterviewde respondenten hebben de verwachting dat zij de hiervoor benodigde gegevens gaan missen bij de aanvraag maar wel opgenomen zijn in het opleverdossier. Op basis van het huidige wetsvoorstel lijkt de meeste informatie die nodig is voor de overige taken echter nog via de aanvraag beschikbaar te komen. Bijvoorbeeld via de RO-toets bij de aanvraag voor een vergunning voor bouwactiviteiten.

Ongeacht of de aanvraag of het opleverdossier de juiste informatie zou bevatten om naadloos te kunnen aansluiten op het bestaande proces, moeten de werkprocessen en digitale systemen worden aangepast. Afhankelijk van de mate waarin het opleverdossier aansluit op de informatievraag en al dan niet gebruikt kan worden ter vervanging van flankerende informatiestromen, brengt de aanpassing meer of minder kosten met zich mee. Daarnaast wordt door de wetswijziging de gereedmelding aan het einde van het bouwproces belangrijker. Dit is het sein voor de gemeente dat zij haar rol in het toezicht en de handhaving bestaande bouw kan oppakken.

Om de werkprocessen binnen de gemeenten te ondersteunen, wordt met verschillende digitale systemen gewerkt. Veelgebruikte ICT-voorzieningen zijn Squit XO, Key2 of het open-source zaaksysteem OpenWave. Als gevolg van het wegvallen van de bouwtechnische toets valt uit dit soort digitale systemen een onderdeel weg. Ook moet er in dit systeem ruimte worden gemaakt voor de toevoeging van nieuwe categorieën van aanvragen en het opleverdossier.

Respondenten uiten de hoop dat het opleverdossier nauw aansluit op de gegevensverzameling zoals de gemeente dit nu heeft geoperationaliseerd gedurende het bouwproces, want dan is dit vervangende dossier eenvoudiger en kostenarmer in het werkproces in te passen. Vraag is dus hoe het opleverdossier is te koppelen aan de systemen van de gemeenten. Vooralsnog is het respondenten onduidelijk welke informatie het opleverdossier bevat en hoe dit aansluit op de praktijk. Het zoeken van aansluiting tussen het opleverdossier, dat door de vergunninghouder moet worden geleverd, en de gemeentelijke processen, vergt een eenmalige investering in tijd en mankracht. Dit betreft onder andere het voeren van overleg over en het opstellen van procesbeschrijvingen en protocollen.

Transitie-effecten

Door de geleidelijke invoering komen er op verschillende momenten nieuwe categorieën bij. Eerst alleen bouwbesluittoetsvrij en het eerste deel van gevolgklasse 1 (nieuwbouw en seriematige verbouw), een half jaar tot een jaar later ook de rest van gevolgklasse 1 (niet-seriematige verbouw) en daarna eerst nog 2 en dan 3. Deze aanpassingen kunnen in theorie in één keer worden doorgevoerd waarbij de functionaliteiten voor de later in te voeren onderdelen niet meteen hoeven worden gebruikt. Het is, zeker vanwege de onduidelijkheid over het tijdstip van invoering van het stelsel voor gevolgklasse 2 en 3 echter de vraag of direct voor een volledige implementatie wordt gekozen. Hierdoor is mogelijk een latere aanpassing gedurende de transitie nog noodzakelijk. Het meest waarschijnlijk is dat gemeenten gedurende de transitie te maken krijgen met twee momenten waarop de ICT moeten worden aangepast:

1. Bij de invoering van het eerste deel van gevolgklasse 1. Hierbij kan ook meteen de latere invoering van de rest van gevolgklasse 1 worden meegenomen. Ook eventuele 'rerouting' van informatiestromen wordt hierbij meegenomen.
2. Bij de invoering van gevolgklasse 2. Hierbij worden ook de aanpassingen van gevolgklasse 3 meegenomen. Voor de eventuele wijziging van de informatiestromen kan worden aangesloten bij de eerder uitgevoerde aanpassing.

Financiële gevolgen – Werkprocessen en digitale systemen

Kosteninschattingen die de gemeenten geven lopen uiteen van 100 uur eenmalige investering in het aanpassen van werkprocessen tot het optuigen van nieuwe werkprocessen à € 1 miljoen. Respondenten baseren deze totale kosten op eerdere wijzigingen, maar geven aan beperkt zicht te hebben op waar deze uren en kosten specifiek aan zijn toe te delen.

De inrichting van de ICT-systemen naar de nieuwe situatie en bijbehorende communicatie en voorlichting brengt ook kosten met zich mee. De voorlichting is zowel intern als extern nodig. Enerzijds om de medewerkers in te lichten, anderzijds om de klanten op de hoogte te brengen. Hiervoor kan het zijn dat bij

grotere gemeenten een communicatieplan moet worden opgezet.

Aangezien de opzet en omvang onderling verschilt, lopen de kosten per gemeente sterk uiteen. Een voornaam deel van de kosten bestaat uit de organisatie van bijeenkomsten voor voorlichting aan alle betrokken medewerkers. Vervolgens zou het onderwerp onderdeel moeten worden van de reguliere overleggen waarbij de kosten niet meer zichtbaar zijn.

Het beschikbaar maken van de nieuwe categorieën van aan vragen en de toevoeging van de opleverdossiers moeten ICT-systemen worden aangepast of moet een nieuwe tool worden ontwikkeld. De kosten voor het programmeren en communiceren van deze aanpassingen lopen uiteen, afhankelijk van de aanpasbaarheid van de ICT-toepassingen. De kosten van aanpassing van open-source software zijn naar hun aard kostenarm, terwijl de kosten van een commercieel ontwikkelde applicatie hoger zijn. Daarnaast is de ene ICT-applicatie modulair opgebouwd en laat deze ruimte voor simpele aanpassing, terwijl aanpassing van een op maat gebouwde applicatie mogelijk complexer is. Deze kosten lopen mogelijk verder op als gedurende de transitie aanvullende aanpassingen nodig blijken.

4.4 Financieringsstructuur en leges

In dit onderzoek is aandacht besteed aan hoe de financieringsstructuur van de gemeente en de leges zich naar verwachting ontwikkelen als gevolg van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Zoals beschreven bij uitgangspunt 3 is deze aandacht kwalitatief van aard en worden de effecten op de leges in onderhavig rapport niet gekwantificeerd.

VNG geeft de volgende inleiding op het begrip leges en de kosten doe daarmee mogen worden vergoed: [10]

> *"Leges zijn de kosten die de gemeente aan burgers en bedrijven berekent voor het werk dat zij verricht ten behoeve van het verstrekken van diensten en het afgeven van bewijzen of vergunningen. Zeker bij retributies en leges waarbij de tarieven voor verschillende activiteiten in één verordening worden geregeld, kan zich de vraag voordoen op welk niveau de kostendekkendheid moet worden getoetst. Het uitgangspunt daarbij is toetsing op verordeningenniveau, waarbij de geraamde lasten van alle benoemde activiteiten worden gedekt door de gezamenlijke baten uit de te heffen belastingen. Hierdoor is zogenoemde kruissubsidiëring mogelijk: een verwacht overschot bij de ene activiteit wordt gebruikt voor de dekking van een verwacht tekort bij een andere activiteit. Het is dus niet nodig om de kostendekkendheid per activiteit te bepalen.*
>
> *Om te voorkomen dat gemeenten met specifieke belastingen ook andere activiteiten financieren, verbiedt de Gemeentewet dat de geraamde baten de geraamde lasten mogen overschrijden. Door dit vereiste mogen de opbrengsten hooguit kostendekkend zijn. In de praktijk spreekt men dan ook wel van kostendekkende*

[10] http://vng.nl/producten-diensten/databanken/belastingkennis-voor-raadsleden/kostendekkende-tarieven

tarieven. Als de opbrengsten minder dan kostendekkend zijn, zullen de lasten uit andere inkomsten worden betaald. Bijvoorbeeld uit de algemene belastingen. Als de gemeente niet voor kostendekkende tarieven kiest betekent dit dat niet alleen de kostenveroorzakers, maar alle belastingplichtigen meebetalen."

Uit dit onderzoek blijkt dat de wijze waarop gemeenten leges berekenen, sterk verschilt. Leges zijn in hoge mate een politieke keuze. De gemeenteraad stelt bij verordening leges vast. Zij kan bepalen, omdat zij bijvoorbeeld een aantrekkelijk investerings- of bouwklimaat nastreeft, dat de leges voor kleine verbouwingen en bouwwerken ver beneden kostendekkend zijn. Ook kan het zijn dat een gemeente de dienstverlening hoog in het vaandel heeft staan. Daar ligt de focus dan niet ligt op het realiseren van vergoedingen, want "dienstverlening mag wat kosten".

Leges worden echter geacht een directe vergoeding te zijn voor de door de gemeente verrichte werkzaamheden, of daar in ieder geval in een zekere mate verband mee te houden. Het verband tussen de vergoeding en de verrichte werkzaamheden hoeft niet één op één te zijn. De opbrengsten van gemeentelijke leges mogen niet hoger zijn dan de kosten, maar de leges voor het ene product mogen binnen één verordening en met enkele restricties wel hoger worden vastgesteld om andere lager te kunnen houden. Dat geldt voor alle kosten en opbrengsten, heeft de Hoge Raad begin 2015 uitgesproken[11]. In het geding was een dergelijke kruissubsidiëring op de omgevingsvergunningen waardoor andere legesvormen lager kunnen uitvallen. Een inwoner van de aangeklaagde gemeente vond dat deze subsidiëring alleen maar mogelijk is binnen vergunningen rond bouwen en wonen en niet om het paspoort goedkoop te houden. De Hoge Raad oordeelde dat dit wel is toegestaan.

Ten aanzien van de leges- en financieringsstructuur van de geïnterviewde gemeenten merken respondenten op dat in veel gevallen leges worden berekend aan de hand van de bouwkosten. De meeste gemeenten passen kruissubsidiëring toe, waarbij de lagere bouwklassen minder leges betalen dan de daadwerkelijke kosten en de hogere bouwklassen meer leges betalen dan de daadwerkelijke kosten van de vergunningaanvraag. Ook zijn er gemeenten waarbij de leges bijvoorbeeld worden berekend op basis van het oppervlak in m^2 van de gebruiksfunctie van het gebouw. Daarnaast bieden bepaalde gemeenten de klant de mogelijkheid een deel van de leges terug te verdienen door de aanvraag aan bepaalde voorwaarden te laten voldoen. Zo kan een kortingstarief van toepassing zijn, wanneer de aanvrager de aanvraag volledig digitaal doet. In dit geval is de berekening van leges transparanter en beter onderbouwd dan bij een percentage van de bouwsom.

De totale vergoeding uit de leges voor bouwvergunningen zal afnemen door het wegnemen van de bouwtechnische toets. Hoewel de leges zijn bedoeld als vergoeding voor de werkzaamheden van de gemeenten, hebben de verschillende politieke keuzes, zoals de kruissubsidiëring, ervoor gezorgd dat er geen direct verband is tussen de hoogte van de leges en de werkzaamheden. Respondenten verwachten dat de leges die zij in rekening mogen brengen dan ook niet evenredig dalen met de afname van het aantal werkzaamheden. De respondenten geven aan dat het huidige legessysteem dan ook niet houdbaar is. Volgens de respondenten moet dit systeem grondig worden geëvalueerd. De aankomende stelselwijzigingen maken die evaluatie nog relevanter. De respondenten hebben een voorkeur voor een vast tarief, dat kan vanuit de OZB zijn of vanuit de algemene middelen.

---

[11] http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2015:282

Een voorbeeld van waar de verandering van de leges voor de gemeente direct merkbaar zal zijn, is bij projectmatige of seriematige woningbouw en (ver)bouw. Deze vallen binnen gevolgklasse 1 en worden als eerste door de markt overgenomen. Projectmatige woningbouw betekent grote bouwsommen en dus vaak een hoge legesopbrengst, terwijl de werkzaamheden die de gemeente ten behoeve van de Bouwbesluittoets verricht, relatief beperkt zijn voor die projecten. Simpel gezegd, behoeft een project met 150 nagenoeg dezelfde woningen, geen 150 toetsen aan het Bouwbesluit, maar beduidend minder van wege de vergelijkbaarheid van die bouwwerken. Wel ontvangt de gemeente op het totaal van 150 woningen de leges. Juist op de grotere, enkelvoudige projecten zijn de Bouwbesluitwerkzaamheden het merendeel.

Bouwers van grote bouwwerken en projecten met grote bouwsommen zijn er nu al kritisch op dat zij in verhouding te veel leges betalen, juist op die hiervoor genoemde projecten. Door de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen neemt de aandacht hiervoor verder toe en is de legesberekening bij gemeenten onhoudbaar. Door de stelselwijziging zullen de initiatiefnemers van grotere projecten (in de hogere gevolgklassen) steeds meer nadruk leggen op de verantwoording van de leges en daarbij beroep aantekenen tegen de voor hen hogere leges. Hierdoor is het mogelijk dat de leges voor de grotere bouwplannen omlaag gaan, met als gevolg dat de leges voor de kleinere bouwplannen gaan stijgen om kostendekkend te kunnen blijven. De verwachting is dat de stijging van leges voor kleinere bouwplannen de daling van leges bij de grotere bouwplannen niet zal compenseren. Hierdoor zal de totale opbrengst uit de leges dalen. Een daling die mogelijk verder gaat dan de vermindering in de hoeveelheid vervallen werkzaamheden.

Respondenten geven aan dat wanneer de leges dalen door het vervallen van de bouwtechnische toets en daardoor ook de dekking vermindert voor de werkzaamheden die daarnaast door de leges worden gefinancierd, zal worden gezocht naar extra inkomsten. Daarbij kan gedacht worden aan het heffen van specifieke leges over een vooroverleg voor een vergunningaanvraag. Het is ook voorstelbaar dat de totale legesheffing goedkoper wordt, maar dat er straks sprake is van een dubbele legesheffing. Eén vergunning met bijbehorende leges voor het 'ruimtelijk jasje' waarin de aanvraag in het voortraject wordt gestoken en één nieuwe dienst met bijbehorende vergoeding voor bijvoorbeeld de handelingen verbonden aan het opleverdossier. Maar ook hier geven respondenten aan dat dit uiteindelijk een keuze van de gemeenteraad zal zijn binnen de wettelijke mogelijkheden.

Transitie-effecten

Gedurende de transitie krijgen gemeenten eerst te maken met het wegvallen van een deel van de leges voor aanvragen uit gevolgklasse 1. Vanwege de huidige kruissubsidiering leveren de overblijvende aanvragen uit gevolgklasse 2 en 3 extra inkomsten op die niet meer noodzakelijk zijn voor de financiering van de werkzaamheden voor de kleinere aanvragen. Wanneer de gevolgklasse 2 en 3 ook onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging komen te vallen, vervallen deze extra inkomsten.

Het is echter de vraag in hoeverre gemeenten de huidige hoogte van de leges voor de aanvragen in gevolgklasse 2 en 3 kunnen behouden. De eerdere genoemde kritische blik van bedrijven ten aanzien van de hoogte van de leges levert ook in de transitieperiode mogelijk al bezwaren op. Omdat één van de redenen voor de kruissubsidiering dan is vervallen, kan de rechter doen besluiten dat de leges hierop moeten worden aangepast.

4.5 Dienstverlening en communicatie

Zoals in de algemene inleiding is aangegeven, verandert het communicatieveld tussen de gemeente, de vergunningaanvrager en –houder, en de bouwende of aannemende partijen. Een deel van de gemeenten, vooral zij die al voorsorteren op de Omgevingswet, richt zich nu vooral nog op case- en omgevingsmanagement, verschuift het accent van vergunningverlening naar regie, toezicht en handhaving. Dit sluit aan op ontwikkelingen die volgen na de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

De gemeente is niet meer betrokken bij de bouwtechnische toets. Echter, geven respondenten aan, de gemeente is in het normale maatschappelijke verkeer wel het aanspreekpunt voor de burger en voor het bedrijf. Bovendien blijft een vergunning voor RO en/of welstand vereist, waardoor initiatiefnemers op enigerlei wijze te maken krijgen met de gemeente. Respondenten verwachten dat de gemeente, hoewel dit geen wettelijke verplichting is die voortvloeit uit de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, richting bedrijven en burgers een informerende rol houden bij de bouwtechnische toetsing. Doordat de bouwtechnische toets uit het takenpakket van de gemeente wordt gehaald, kunnen bijvoorbeeld functies van vergunningverlener, specialist Ruimtelijk ordening en de Stedenbouwkundige functies worden samengevoegd en worden verplaatst naar de voorkant van het loket. Daarbij zal de gemeente, geven respondenten aan, naar verwachting voortaan vooral inzetten op beantwoording van de vragen van de burger, de toetsing van bestemmingsplannen en het regisseren van ontwikkelingen.

De wetswijziging betekent voor gemeenten dat zij extra moeten investeren in voorlichting en advisering over het vergunningsproces. De klant moet immers binnen het proces overstappen tussen gemeente en een andere aanbieder uit de markt voor de bouwtechnische toets. De respondenten benadrukken daarbij dat het opknippen van het proces extra risico's met zich meebrengt. Advisering gaat langer duren en in plaats van dat de klant bij een gemeentebalie alle zaken kan regelen, wordt deze heen en weer gestuurd tussen verschillende organisaties. Daarnaast geldt voor het deel van de vergunningen dat geheel geen bouwtechnische toetsing meer vereist, dat gemeenten wel de vragen krijgen, maar deze niet kunnen doorverwijzen. Voor dit deel van de vergunningen is het voor gemeenten noodzakelijk om zelf de informatie goed op orde te hebben en de vragen hierover zelf te beantwoorden, ondanks dat dit geen wettelijke verplichting betreft.

Gemeenten geven aan dat aanpassingen nodig zijn ten aanzien van de dienstverlening, communicatie en informatievoorziening naar de burgers toe. In ieder geval gedurende een aantal jaren na inwerkingtreding van de wet. In Nederland is de burger en in mindere mate het bedrijf 'opgegroeid' met het idee dat de gemeente het loket is. In ieder geval lopen gemeenten tijdelijk de kans te maken te krijgen met aanvragers die het nieuwe stelsel eenvoudigweg niet snappen. Hierop moeten gemeenten zijn ingericht. Overigens ook als iets fout gaat, ook dan bellen mensen de gemeente.

Het merendeel van de respondenten acht het onwenselijk dat gemeenten straks worden geacht te communiceren dat zij in geen geval meer bijstand kunnen en mogen bieden ten aanzien van het voldoen aan bouwtechnische eisen. Bouwregelgeving is in zichzelf complex vanwege de hoge mate van vereiste technische kennis om het te snappen, zeker voor een burger die slechts een enkele keer een vergunningaanvraag doet. De respondenten geven aan dat het opvalt dat zelfs de professionele partijen nu om een overheid vragen die hen helpt de juiste keuzes binnen de regelgeving te maken.

Transitie-effecten

Door de geleidelijke invoering voor gevolgklassen 1, 2 en 3 van het wetsvoorstel, wordt ook de onduidelijkheid voor burgers en bedrijven verlengd. Dit vergroot het aantal vragen en de periode waarin de vragen worden gesteld. Vooral voor burgers en kleine bedrijven kan deze geleidelijke invoering leiden tot meer vragen. Het is dan ook de verwachting dat bij de latere invoering van gevolgklasse 2 en 3 dit effect minder aanwezig is.

Financiële gevolgen – Dienstverlening en communicatie

Dienstverlening en communicatie worden in ieder geval de eerste jaren na inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen naar verwachting intensiever. Alleen al op basis van de ervaringen van respondenten met de meest recente aanpassingen aan het Bouwbesluit en het Olo wordt geschat dat 0,5 fte meer nodig is aan de balie voor voorlichting.

Ook hier geldt dat de aanpassing in de dienstverlening en communicatie vooral van personele aard is. Het financiële gevolg hiervan is daarom beperkt, omdat naar verwachting de toename in formatieplaats ruimschoots wordt gecompenseerd door de afname op het totaal. Ook varieert het per gemeente in welke mate zij hier invulling aan geven en hoe deze werkzaamheden worden gefinancierd daar deze vorm van voorlichting geen directe wettelijke taak is.

4.6 Toezicht en handhaving

Over de gevolgen voor de toezichthoudende en handhavende taken van de gemeente ten aanzien van bouwtechnische eisen zijn de respondenten verdeeld. Het vervallen van toezicht tijdens de bouw heeft volgens een deel van de gemeenten geen gevolgen voor toezicht en handhaving bestaande bouw terwijl andere gemeenten aangeven dit te intensiveren.

Wanneer, zoals ook in de eerdere paragrafen al is geconstateerd, de toets aan het Bouwbesluit vervalt, is het gevolg hiervan vooral van personele aard. Een aantal van de geïnterviewde gemeenten verwacht met de vrijgekomen fte's het accent te moeten verschuiven van toezicht en handhaving tijdens het bouwproces naar bestaande bouw. Vooral voor die activiteiten die geheel bouwbesluittoets vrij worden. Doordat vooraf geen controle meer is op de constructie, meent een deel van de gemeenten dat de kans op incidenten groter wordt en meer toezicht nodig is.

Als gevolg van de stelselwijziging worden vergunningverlenings- en handhavingsfuncties samengevoegd. Als gevolg van de aanstaande wijziging zal de gemeente op termijn de handhavingsthema's opnieuw classificeren op basis van een risicoanalyse per onderwerp van toezicht en handhaving. Ook geven de respondenten aan dat gemeenten zich geconfronteerd zien met de vraag of toezicht en handhaving moeten worden geherprioriteerd en, zo ja, hoe.

Daarnaast blijft veiligheid tijdens de bouw en omgevingsveiligheid een aandachtspunt van de gemeenten. Dit zijn nog steeds gemeentelijke taken, maar omdat dit eerst bij het toezicht op de bouwtechnische eisen werd meegenomen, is de vraag hoe de gemeente ervoor kan zorgen dat zij nog steeds op de bouwveiligheid en omgevingsveilig-

heid kan controleren. Doordat de samenloop nu verdwijnt, is voor deze taken extra tijd nodig voor het los uitvoeren van dit toezicht. Deze kosten vallen, ook nu al, onder de algemene middelen omdat ze geen specifiek punt uit de vergunning zijn en dus geen onderdeel zijn van de leges. Omdat de gemeente niet meer regelmatig op de bouw te vinden zal zijn, vragen de respondenten zich af hoe de nodige maatregelen nog afgedwongen kunnen worden.

Enkele respondenten merken op dat, gedacht vanuit de geest van de wet, een verschuiving naar handhaving helemaal niet nodig is, omdat de bouwkwaliteit juist beter wordt. Niettemin verwachten ook zij een verschuiving naar in ieder geval toezicht en in iets mindere mate handhaving. Dit is volgens hen een gemeentelijke reactie op de door hen verwachte ontwikkeling dat in de praktijk zowel initiatiefnemers in de bouw als uitvoerende partijen lichtzinniger met de bouwregelgeving om zullen gaan, als de gemeente er niet meer bij betrokken is.

Financiële gevolgen – Toezicht en handhaving

Ook bij toezicht en handhaving geldt dat de gevolgen voornamelijk van personele aard zijn. Daarnaast geldt ook hier dat gemeenten sterk verschillen in de verwachtingen. Het betreft hier de volgende opties:

- Ofwel een vermindering van het aantal fte's, die op zichzelf minder loonkosten met zich meebrengt en per saldo kostenarm is.
- Ofwel een verschuiving van het aantal fte's, die op zichzelf geen extra loonkosten met zich meebrengt en per saldo kostenneutraal is.
- Naar verwachting in geen geval een toename van het aantal fte's.

De mogelijke structurele financiële gevolgen verschillen sterk per gemeente afhankelijk van de manier waarop het toezicht en de handhaving nu is georganiseerd en de mate waarin zij het noodzakelijk achten om meer toezicht te gaan houden op bestaande bouw. Indien gemeenten besluiten om inderdaad meer aan toezicht te gaan doen, blijft het wel onduidelijk hoe zij hier de financiering voor willen organiseren. Zij hebben hier geen specifieke inkomsten voor uit bijvoorbeeld leges.

4.7 Flankerende informatiestromen

De verwachtingen van respondenten zijn verdeeld ten aanzien van de mate waarin flankerende informatiestromen in het geding komen als gevolg van het vervallen van de bouwtechnische toets. Een deel van de gemeenten vreest dat het niet meer opvragen van de bouwtechnische gegevens ertoe leidt dat ook bij aanpalende terreinen cruciale informatie wegvalt. Het betreft bijvoorbeeld informatie voor de bepaling van de WOZ, de daarvan afgeleide OZB en de informatie benodigd voor het vullen van de BAG. Andere gemeenten menen dat gegevens voor bijvoorbeeld de BAG ook eenvoudig via de ruimtelijke-ordeningstoets in het voortraject opgevraagd kunnen worden. Andere gemeenten verwachten juist een intensivering van toezicht en handhaving tijdens of na de bouw.

De respondenten geven aan dat het nieuwe stelsel mogelijk de volgende problemen gaat opleveren:

- *Later opstarten van de OZB belastingstroom*

  Tijdens de bouw wordt al cruciale informatie vergaard via de bouwtechnische toets. Zo start een belastingstroom zoals de OZB al gedurende de bouw, een bouwwerk hoeft nog niet geheel te zijn opgeleverd om er toch al OZB over te kunnen heffen. Wanneer die informatie pas bij oplevering ontsloten wordt, betekent dit dat een deel van de belasting en dus van de inkomstenstromen wegvalt. Volgens respondenten heeft dit onwenselijke, nadelige financiële gevolgen voor de gemeente.

- *Geen zicht op niet gemelde start van de bouw*

  Iedere woning die in een gemeente gebouwd wordt, levert € 300 in de algemene begroting op doordat een deel van de inkomsten vanuit het Rijk gebaseerd wordt op het aantal woningen. Hiervoor is de melding start bouw van belang om het bestand bij te houden. Gemiddeld wordt 30% tot 40% van de bouw echter niet of niet op tijd[12] gemeld. Door de bouwtechnische toets is de gemeente vaak regelmatig bij de bouw te vinden, op dat moment kunnen de nodige meldingen vaak door de gemeente zelf geregeld worden. Wanneer de bouwtechnische toets vervalt, geven de gemeenten aan naar andere manieren te moeten zoeken om toch de benodigde informatie te ontvangen.

Per gemeente kan de prioritering binnen bouw- en woningtoezicht wezenlijk verschillen. Ter illustratie, gemeenten met nadrukkelijk meer aandacht voor de bredere ruimtelijke ontwikkeling of bijvoorbeeld archeologie gebruiken hun informatiestromen anders dan gemeenten met meer aandacht voor bouwkwaliteit in samenhang met sociale thema's als leefbaarheid. Toch maken beide bij de beoordeling gebruik van bouwtechnische gegevens. Hoewel het opleverdossier naar verwachting de cruciale rol speelt, zal bekeken worden wat via RO kan worden opgevraagd bij de aanvrager.

4.8 Overig

Onderstaand zijn nog enkele overwegingen van de bij het onderzoek betrokken respondenten opgenomen die inhoudelijk niet direct aansluiten op de onderwerpen die in de voorgaande paragrafen zijn behandeld.

- Het merendeel van de respondenten geeft aan de stelselwijziging niet te zien als een bedreiging. De wijziging past juist bij de huidige manier van denken in de organisatie. Bij gevolgklasse 2 of hoger is er voor de kleine tot middelgrote gemeenten de ambitie om de vergunningaanvragen regionaal te organiseren. Het merendeel van de aanvragen valt onder gevolgklasse 1, daarboven worden er beperkt aanvragen gedaan. Zeker als gevolg van de gefaseerde doorvoering van de wetswijziging loopt de gemeente hier het risico dat er onvoldoende expertise of werk is om gevolgklassen 2 of hoger te blijven uitvoeren. De mogelijke oplossing daarvoor ligt in samenwerking of externe inhuur (tegen aantrekkelijk tarief) vanuit een buurgemeente of omgevingsdienst.

- Het wegvallen van de bouwtechnische toets maakt dat de vergunningen voortaan sneller verleend kunnen worden. Zeker wanneer het Omgevingsplan van kracht is, dat in feite zoveel mogelijk activiteiten in samenhang met het plan bij voorbaat toestaat, moet volgens de respondenten de uiteindelijke toetsing van een vergunning

---

[12] Het schrijven bij een vergunning wordt bijvoorbeeld niet goed doorgelezen waardoor veel verplichtingen niet nagekomen worden.

voor bouwactiviteiten in theorie tussen de 5 á 10 werkdagen in beslag nemen. Elke vergunningaanvraag krijgt dan de aandacht die deze verdient. Op dit moment duurt dit proces nog 4 tot 6 weken en worden niet alle toetscriteria diepgaand getoetst. Belangrijk daarbij is wel dat alle verschillende betrokken afdelingen op efficiënte wijze met elkaar communiceren.

- Gemeenten geven lokale beleidsprioriteit aan bepaalde thema's, zoals duurzaamheid. Invulling hiervan vereist inzicht in de bouwtechnische eigenschappen van te (ver)bouwen bouwwerken. De regierol die sommige gemeenten nu aangeven te nemen omdat zij zicht hebben op de bouwtechnische eigenschappen van een bouwwerk, wordt bemoeilijkt door de voorgenomen situatie. Zij geven aan dat afspraken over duurzaamheid uitsluitend privaatrechtelijk kunnen worden geborgd en dat zij publiekrechtelijk geen zeggenschap meer heeft. Het is echter de vraag in hoeverre dit in de praktijk nu ook al kan en mag.
- Gemeenten zijn in hun algemeenheid terughoudend in het voorsorteren op de uiteindelijke wetswijziging. Deze terughoudendheid is vooral terug te voeren op onzekerheid over de uiteindelijke wet. Er kan, zo leert volgens respondenten de ontwikkeling tot nu toe, nog veel veranderen. Gekscherend geven enkele respondenten aan dat de meest positieve financiële gevolgen bereikt worden door af te wachten en uiteindelijk bij de daadwerkelijke invoering van de wet een systeem over te nemen van een gemeente die al in een vroeg stadium alle investeringen heeft gedaan. Zo loopt de gemeente geen risico, kan de gemeente leren van anderen en bespaart de gemeente 50% aan tijd in het transitieproces.
- Of er in de praktijk sprake is van een gefaseerde invoering, betwijfelen enkele respondenten. Per gemeente verschilt de bouwopgave namelijk aanzienlijk. In enkele geïnterviewde gemeenten valt 80% tot 90% van de aanvragen onder Bouwbesluittoetsvrij en gevolgklasse 1. Een beperkt percentage valt in de hogere gevolgklassen. Als er na de eerste fase nog maar 10% tot 20% van de dossiers overblijven, dan kiest de gemeente er wellicht voor om die zelf voor te leggen aan de markt. De kosten die daaraan verbonden zijn overstijgen de legesopbrengsten.

5 Conclusies

Algemeen

Wat het uiteindelijke financiële gevolg voor een gemeente zal zijn, laat zich niet gemakkelijk vertalen naar één of enkele getallen. De specifieke gevolgen en de verschillen hierbij tussen gemeenten zijn wel te benoemen maar een betrouwbare berekening van de verwachte kosten en baten is niet te maken. De oorzaken hiervan zijn dat:

1. De gemeentelijke praktijk per individueel geval sterk verschilt.
2. Veel respondenten onvoldoende inzichtelijk hebben kunnen maken wat de totale relevante kosten zijn in de huidige en voorgenomen situatie.

De variatie in de gemeentelijke praktijk komt voornamelijk door de specifieke invulling die gemeenten geven aan de uitvoering en organisatie van de bouwregelgeving. Deze invulling en daardoor de financiële gevolgen verschillen, mede door het grote aantal parameters dat invloed heeft op de kosten en baten. Enkele parameters die van wezenlijk belang zijn voor de bepaling van de financiële gevolgen voor gemeenten zijn:

- De politieke prioriteitsstelling van de gemeenteraad met betrekking tot beleid.
- De politieke prioriteitsstelling van de gemeenteraad met betrekking tot de leges.
- De mate waarin gemeenten voorsorteren op ontwikkelingen zoals de Omgevingswet.
- De absolute aantallen aanvragen omgevingsvergunningen voor het bouwen.
- De grootte van een team bouw- en woningtoezicht ten opzichte van het totaal fte.
- De lokale, ruimtelijke en bouwkwalitatieve opgaven.
- Het natuurlijk verloop binnen de gemeentelijke organisatie.
- De afstemming van de gemeentelijke formatie op de crisis.
- De bereidheid van personeel om werkinhoud dan wel werkgever te volgen.
- Of de gemeente tot een groei- of krimpregio behoort.
- Of de gemeente een één- of meerkernige gemeente is.

Structurele kosteneffecten

Hoewel de huidige situatie en de verwachtingen ten aanzien van de voorgenomen situatie bij gemeenten uiteenlopen, ontstaat het beeld dat het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen de structurele kosten reduceert die de gemeente maakt om haar rol in de uitvoering van de bouwregelgeving te vervullen. Het structurele financiële gevolg van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is daarom een baat. Deze baat wordt echter gecompenseerd door het wegvallen van legesinkomsten die in de huidige situatie worden gebruikt om deze werkzaamheden te financieren.

In theorie zou de baat van de minder werkzaamheden gelijk op moeten lopen met de vermindering van de legesinkomsten. In de praktijk blijkt deze relatie echter niet direct te bestaan. Op basis van eerder onderzoek is geschat dat vermindering van de legesinkomsten hoger is dan de baten door het wegvallen van de werkzaamheden zoals berekend in het onderzoek naar de regeldruk. Het huidige onderzoek toont aan dat gemeenten diverse niet wettelijke activiteiten uitvoert die mogelijk worden gefinancierd door de extra leges. Gemeenten zullen andere manieren van financiering moeten vinden als zij deze activiteiten willen blijven uitvoeren.

Eenmalige kosteneffecten

Daarnaast maken gemeenten eenmalige kosten voor de aanpassing aan de nieuwe situatie. Deze eenmalige transitiekosten sec als gevolg van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zijn voor een deel van de gemeenten naar verwachting gering. Dit komt ofwel omdat zij betrekking hebben op het wegvallen van taken ofwel omdat zij worden gemaakt binnen bestaande processen in het kader van gemeentelijke reorganisatie en/of het voorsorteren op de Omgevingswet. In enkele gevallen staan gemeenten wel voor een significante kostenpost wanneer zij te maken krijgen met noodzakelijke afvloeiing van personeel en hoge kosten voor ICT aanpassingen. Doordat de situatie per gemeente sterk verschilt, is het echter niet te bepalen om hoeveel gemeenten dit gaat en hoe hoog deze kosten per gemeente zijn.

Invloed transitie

Het geleidelijk invoeren van het wetsvoorstel voor de verschillende gevolgklassen leidt voor enkele posten tot hogere kosten, maar biedt ook mogelijkheden om kosten te besparen. De aanpassing van de ICT, het beantwoorden van vragen van burgers en bedrijven en ook de kennisname van de veranderingen leiden allen tot hogere kosten door de trapsgewijze invoering. Daar staat tegenover dat het ook kansen biedt om de aanpassingen voor het personeel geleidelijk uit te voeren. Vooral gemeenten die te maken krijgen overcapaciteit kunnen, bijvoorbeeld door samen te werken met de markt, de kosten hiervan beperken.

De transitie geeft ook een periode waarin gemeenten de leges missen van de vergunningaanvragen uit gevolgklasse 1, maar nog wel leges innen voor gevolgklassen 2 en 3. Door de kruissubsidiering die aanwezig is in de bouwleges kan dit er voor een beperkte periode toe leiden dat de besparing in werkzaamheden groter is dan de afname van de leges, wat netto meer inkomsten geeft voor de gemeenten. Door de toenemende kritische blik van bedrijven richting de hoogte van de leges is echter de verwachting dat deze leges ook in deze periode al zullen dalen. In hoeverre gemeenten inderdaad extra netto inkomsten overhouden aan deze periode daardoor onduidelijk.

Het is niet te bepalen of de baat van de geleidelijke invoering opweegt tegen de additionele kosten. Dit is vooral afhankelijk van de manier waarop gemeenten daadwerkelijk aanpassingen moeten maken en de wijze waarop zij dit organiseren.

Bijlagen bij rapportage:

Financiële gevolgen voor gemeenten van het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen

I Projectorganisatie

Het project is uitgevoerd door Sira Consulting en begeleid door het Instituut voor Bouwkwaliteit en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met als doel de aanpak en de resultaten van het onderzoek te toetsen aan de kennis en ervaring van de betrokken stakeholders. Uiteraard zijn de uitkomsten van dit onafhankelijk onderzoek uitsluitend de verantwoordelijkheid van Sira Consulting B.V. en niet van de bij het onderzoek betrokken personen en organisaties.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de betrokken personen.

Tabel 3. Projectorganisatie

Organisatie	Deelnemers
Sira Consulting	Peter Bex (projectverantwoordelijke)
	Patrick van der Poll (projectleider)
	Lennard Torbijn (projectuitvoering)
	Joland van der Heijden (kwaliteitsborging)
Instituut voor Bouwkwaliteit	Hajé van Egmond
	Casper van Busschbach
Ministerie van BZK	Jos Verlinden
	Bart Dunsbergen

II Werkwijze

Het project is uitgevoerd in vier fasen. De onderstaande figuur geeft de aanpak schematisch weer. Onder de figuur zijn de werkzaamheden per fase verder uitgewerkt.

Fase	Doel	Resultaat
1. Projectvoorbereiding	Uitwerken en afstemmen van de projectaanpak en voorbereiding van het onderzoek.	Plan van aanpak
2. Bureauonderzoek	Verzamelen, in kaart brengen en in concept kwantificeren van de beschikbare informatie.	Concept SKM Concept eindrapport
3. Praktijkonderzoek	Aanvullen en kwantificeren van beschikbare gegevens met informatie uit interviews.	Definitief SKM Concept eindrapport
4. Analyse en rapportage	Concretiseren, analyseren en rapporteren van bevindingen in een eindrapport.	Eindrapport

Figuur 3. Schematische weergave van de projectstructuur

Fase 1. Projectvoorbereiding

Het doel van fase 1 - het uitwerken en afstemmen van de projectaanpak en het daarmee gedegen voorbereiden van het onderzoek.

De werkzaamheden in de eerste fase van het onderzoek waren bedoeld om te zorgen dat het project op de juiste wijze wordt uitgevoerd en om deze aanpak af te stemmen met de opdrachtgever en de betrokken stakeholders[13]. Belangrijk hierbij was de afbakening van het onderzoek en de overlap met het onderzoek naar de regeldrukeffecten van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen dat deels parallel heeft plaatsgevonden. Fase 1 heeft een op de offerte gebaseerd beknopt plan van aanpak opgeleverd.

Fase 2. Bureauonderzoek

Het doel van fase 2 - het verzamelen, in kaart brengen en het in concept kwantificeren van de beschikbare informatie.

Tijdens fase 2 zijn de verschillende wijzigingen van de wet- en regelgeving doorgenomen aan de hand het eerdere onderzoek naar de regeldrukeffecten. Daarnaast is bekeken welke gevolgen dit heeft op de brede organisatie van een gemeente. Hierbij is ook gebruik gemaakt van gegevens die zijn aangeleverd door de betrokken stakeholders. De mogelijke effecten zijn kwalitatief beschreven en verwerkt in een eerste opzet van het SKM. Bij deze beschrijving is ook onderscheid gemaakt tussen eenmalige gevolgen, die ook alleen eenmalige kosten en baten veroorzaken en structurele gevolgen die periodiek terugkerende ofwel structurele kosten en baten veroorzaken. Bij de eenmalige gevolgen is daarnaast aangegeven welke gevolgen een resultaat zijn van de geleidelijke invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

[13] Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Instituut voor Bouwkwaliteit en het ministerie van BZK.

Het SKM is voor zover mogelijk gevuld met behulp van gegevens die beschikbaar zijn door bureauonderzoek. Dit betreft gegevens uit eerdere onderzoeken en uit openbare bronnen zoals het CBS. Daarnaast is ook met de medewerkers van het ministerie overlegd waar mogelijk relevante gegevens kunnen worden verkregen.

De resultaten van deze fase zijn samengevat in de eerste conceptversie van het eindrapport waarin voor elk van de gevolgen de effecten zijn gepresenteerd. Deze eerste conceptversie is besproken met de opdrachtgever.

Fase 3. Praktijkonderzoek

Het doel van fase 3 - het aanvullen en kwantificeren van beschikbare gegevens met informatie uit interviews.

Op basis van de bespreking met de opdrachtgever in fase 2 en het opgestelde kostenmodel, is bepaald welke verdere afstemming nodig was om de gegevens te verifiëren en aan te vullen. Uitgegaan is van 15 interviews met diverse gemeenten. Deze respondenten zijn zowel medewerkers van de afdeling bouw- en woningtoezicht als van de financiële en personele afdelingen van gemeenten. De selectie van de respondenten is gemaakt in overleg met de opdrachtgever. Bij deze interviews was enerzijds van belang het achterhalen van kwantitatieve informatie over de effecten op de kosten of lasten en anderzijds het in beeld brengen van de kwalitatieve informatie. Op basis van de interviewresultaten hebben wij de gegevens in het SKM aangepast, om te trachten een definitief kwantitatief inzicht te krijgen in de financiële gevolgen van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen voor gemeenten. De resultaten zijn verwerkt in een tweede conceptrapport. Fase 3 leverde een definitief kostenmodel en een tweede conceptrapport op.

Fase 4. Analyse en rapportage

Het doel van fase 4 - het concretiseren, analyseren en rapporteren van bevindingen in een eindrapport.

De conceptresultaten zijn gepresenteerd tijdens een bijeenkomst met de betrokken stakeholders. Hierbij is besproken in hoeverre de beschikbare gegevens een afdoende beeld geven van de gevolgen van de voorgenomen wijziging van het stelsel van kwaliteitsborging.

In fase 4 zijn de verzamelde kwantitatieve en kwalitatieve gegevens nader geanalyseerd, teneinde onderbouwde uitspraken te doen over de financiële gevolgen voor gemeenten. De resultaten, conclusies en analyse zijn samengevat in een definitief concepteindrapport. Dit rapport is met de opdrachtgever besproken. Na deze bijeenkomst is het eindrapport definitief gemaakt.

Het resultaat van fase 4 is dit definitieve eindrapport waarin de kwantitatieve en kwalitatieve beschrijvingen zijn opgenomen van de financiële gevolgen voor gemeenten van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen.

III Bestuurlijke Lasten

In het eerder uitgevoerde regeldrukonderzoek is een deel van de gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenten al in kaart gebracht. In deze bijlage worden de uitkomsten van dit onderzoek samengevat voor zover deze betrekking heeft op de bestuurlijke lasten. Voor de specifieke uitgangspunten en achtergronden van de berekening verwijzen wij naar het rapport 'Regeldrukgevolgen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen'. In deze bijlage zijn alleen die bestuurlijke lasteneffecten beschreven die van toepassing zijn op gemeenten.

Bouwbesluittoetsvrije bouw

Hij die een bouwwerk (ver)bouwt of doet (ver)bouwen (hierna: de initiatiefnemer), krijgt te maken met wet- en regelgeving gericht op het bouwen en verbouwen van bouwwerken. In het Bouwbesluit 2012 zijn technische eisen gesteld (hierna: bouwtechnische voorschriften) waaraan elk bouwwerk minimaal moet voldoen. Daarnaast is het in principe verboden te bouwen zonder een omgevingsvergunning. Deze is aan te vragen bij de gemeente, die de vergunning onder andere weigert wanneer het naar haar oordeel niet aannemelijk is dat wordt voldaan aan de bouwtechnische voorschriften.

Met de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen vervalt voor een aantal bouwwerken in het geheel deze preventieve toets aan het Bouwbesluit 2012 (hierna: Bouwbesluittoets) door de gemeente. Dit betreft categorieën bouwwerken die vergunningvrij zouden zijn, ware het niet dat zij om redenen van ruimtelijke ordening en welstand toch vergunningplichtig blijven. Er hoeft echter niet langer te worden getoetst aan bouwtechnische voorschriften en de gegevens daartoe hoeven dan ook niet langer te worden aangeleverd.

De gevolgen op de bestuurlijke lasten zijn weergegeven in het onderstaande kader.

Regeldrukgevolgen – Bouwbesluittoetsvrije bouw

De kosten die een gemeente bespaart door deze aanpassing is sterk afhankelijk van de complexiteit van het bouwwerk. Op basis van de gegevens uit eerdere regeldrukonderzoeken, de impactanalyse van VBWTN en de uitgevoerde interviews wordt de gemiddelde reductie per vergunningaanvraag geschat op tussen de 4 en 7 uur[14] voor gemeenten tegen een gemiddeld uurtarief van € 85/uur[15].

In totaal betreft het 29.000 aanvragen die als volgt zijn verdeeld. Op basis van deze gegevens wordt hiervoor een jaarlijkse reductie verwacht van tussen de € 9,86 miljoen en € 17,26 miljoen op de bestuurlijke lasten voor gemeenten. (4 - 7 uur x € 85/uur x 29.000 vergunningaanvragen)

[14] In eerder onderzoek naar de aanpassing van de Crisis- en Herstelwet waardoor een deel van de bouwactiviteiten Bouwbesluittoetsvrij werd, is uitgegaan van een reductie voor gemeenten van 2 uur. In deze eerdere meting is echter geen rekening gehouden met de reductie van de toezichtactiviteiten van de gemeenten.

[15] Dit tarief is bepaald aan de hand van de uitgangspunten zoals beschreven in paragraaf 2.3 van het regeldrukonderzoek uitgaande van 50% extern, 25% vergunningverlening en 25% toezicht.

Aanvraag van de vergunning

De handelingen voor de aanvraag van de vergunning zijn voor rekening van de initiatiefnemer. Nadat deze aanvraag is ingediend start de behandeling hiervan door de gemeente.

Behandeling - Huidige situatie

De gemeente beslist op de aanvraag, nadat deze is overgedragen aan en behandeld door de betrokken ambtenaren, die daartoe:

a) Het bouwplan toetsen aan de bouwtechnische eisen, de bouwverordening, het bestemmingsplan en de welstandseisen.
b) Extern onderzoek en advies vragen, indien nodig. Dit is niet relevant voor de bouwactiviteiten die in het voorgenomen stelsel onder Gevolgklasse 1 komen te vallen, omdat daarvoor geen extern advies nodig is.
c) Een omgevingsvergunning voor het bouwen opstellen en verzenden waarin het project en de activiteiten waarop het betrekking heeft duidelijk worden beschreven, en waaraan de voorschriften worden verbonden die nodig zijn met het oog op het belang van die activiteit.

Behandeling - Voorgenomen situatie

De gemeente beslist op de aanvraag, nadat deze via gemeentelijk loket of Omgevingsloket online (Olo) is overgedragen aan en behandeld door de betrokken ambtenaren, die daartoe:

a) In het kader van een volledigheidstoets checken in het hiervoor opgezette register of het gekozen instrument is toegelaten en of de gekozen kwaliteitsborger gerechtigd is om te werken met het gekozen instrument.
b) Het bouwplan toetsen aan de bouwverordening, welstandseisen en het ruimtelijk kader.
c) Een omgevingsvergunning opstellen waarin het project en de activiteiten waarop het betrekking heeft duidelijk worden beschreven, en waaraan de voorschriften worden verbonden die nodig zijn met het oog op het belang van die activiteit.

Behandeling – Wat wijzigt er?

Bij de behandeling van de vergunningaanvraag toetst de gemeente niet langer of het aannemelijk is dat aan bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. In plaats daarvan checkt de gemeente of het gekozen instrument en de kwaliteitsborger passen bij de gevolgklasse van het bouwwerk. Op basis van interviews is aangenomen dat de invulling hiervan waarschijnlijk zo is dat het aanvraagsysteem de juistheid van de ingevulde gegevens controleert; is dit niet zo, dan krijgt de aanvrager zijn aanvraag automatisch terug van het systeem. Dit vergt een eenmalige investering in een koppeling tussen het Olo en het register met instrumenten en kwaliteitsborgers. De handelingen die dit van de gemeente vereist zijn beperkt. In het onderstaande kader is de kwantificering opgenomen van deze effecten.

Regeldrukgevolgen – Behandeling van de vergunningaanvraag

De veranderingen in de werkzaamheden van de gemeenten leveren netto een reductie op van de benodigde tijdsbesteding voor de beoordeling van de vergunningaanvragen. Deze reductie neemt toe naarmate de aanvragen complexere bouwactiviteiten betreffen. Op basis van het onderzoek van VBWTN en de interviews in het onderliggende onderzoek is de reductie voor gemeenten geschat op:

- 7 - 10 uur voor bouwactiviteiten in gevolgklasse 1.
- 45 - 60 uur voor bouwactiviteiten in gevolgklasse 2.
- 200 - 275 uur voor bouwactiviteiten in gevolgklasse 3.

Voor elke gevolgklasse is een uurtarief berekend uitgaande van de verhoudingen tussen de inzet van interne vergunningverleners en toezichthouders en de inzet van externen. Dit geeft dit een reductie van de bestuurlijke lasten tussen de:

- € 5,3 miljoen en € 7,6 miljoen per jaar voor gevolgklasse 1 (7 – 10 uur x € 73/uur x 10.400 aanvragen)
- € 36,8 miljoen en € 49,1 miljoen per jaar voor gevolgklasse 2 (45 – 60 uur x € 94/uur x 8.700 aanvragen)
- € 4,0 miljoen en € 5,4 miljoen per jaar voor gevolgklasse 3 (200 – 275 uur x € 99/uur x 200 aanvragen)

De totale reductie van de bestuurlijke lasten door het vervallen van de bouwtechnische toetsing van omgevingsvergunningen voor bouw, inclusief toezicht, bedraagt tussen de circa € 46,1 miljoen en € 62,1 miljoen per jaar.

(Ver)bouw – Wat wijzigt er?

Tijdens het (ver)bouwen houdt gemeente in de huidige situatie toezicht op de uitvoering van bouwwerkzaamheden, de veiligheid van derden gedurende de bouw en op de nader in te dienen stukken als bewijs dat het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit 2012. In de voorgenomen situatie houdt de gemeente toezicht op de uitvoering van bouwwerkzaamheden, met uitzondering van de bouwtechnische aspecten, en op de veiligheid van derden gedurende de bouw.

De gemeente houdt niet langer toezicht op naleving van bouwtechnische voorschriften en vraagt hiertoe ook geen gegevens en informatie meer op. In plaats daarvan past de door de initiatiefnemer gecontracteerde kwaliteitsborger het instrument voor kwaliteitsborging toe tijdens het bouwproces. De respondenten verwachten dat de werkzaamheden inhoudelijk niet eens zozeer wijzigen, maar dat zij doeltreffender en efficiënter worden verricht. Dit vergt echter wel ervaring met het goed toepassen van het nieuwe stelsel. Het zal daarom enige tijd duren totdat deze effecten ook merkbaar worden.

Het effect op de bestuurlijke lasten door deze verandering is al meegenomen in de effecten bij de behandeling van de aanvraag.

De overheid als initiatiefnemer
Bouwwerkzaamheden van de overheid worden meestal uitgevoerd door bedrijven. Hiervoor wordt vaak gebruik gemaakt van een aanbestedingsprocedure. Hierdoor worden alle kosten die het bedrijf maakt voor de bouw, inclusief de kwaliteitsborging en vergunningverlening, verhaald op de overheid en zijn deze kosten dus bestuurlijke lasten.

Er zijn geen cijfers bekend van het totaal aantal bouwvergunningen dat in opdracht van gemeenten, provincies, waterschappen en de Rijksoverheid (met name Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf) worden aangevraagd. Op basis van cijfers van het CBS en navraag bij enkele deskundigen wordt geschat dat voor het jaar 2007[16] dat circa 700 bouwvergunningen zijn aangevraagd namens de overheid. Hiervan vallen naar schatting 500 aanvragen onder gevolgklasse 2 en de overige 200 in gevolgklasse 3. Deze laatste categorie betreft met name grond-, weg- en waterbouw.

De overheid stelt in haar aanbestedingen vaak al een vorm van externe kwaliteitsborging verplicht. Het huidige wetsvoorstel gaat echter wel verder dan deze eisen met name door de eisen rond het gebruik van toegelaten instrumenten, de certificering van kwaliteitsborgers en de mate waarin gegevens aantoonbaar moeten worden vastgelegd in, bijvoorbeeld, het dossier. Hierdoor zijn de extra kosten die bij de overheden in rekening wordt gebracht lager dan is berekend als lasteneffecten voor bedrijven en burgers. Daarnaast geldt nog wel dat de voordelen van het minder hoeven aanleveren van gegevens bij de vergunnningaanvraag blijft gelden. In het onderstaande kader is het geschatte effect op de bestuurlijke lasten weergegeven.

Regeldrukgevolgen – Overheid als initiatiefnemer

Voor het berekenen van de effecten op de bestuurlijke lasten voor situaties waarbij de overheid initiatiefnemer is, is aangesloten bij de effecten voor bedrijven en burgers in vergelijkbare situaties. Alle organisatorische en economische effecten zijn hierbij niet meegenomen. Dit geeft de volgende effecten:

- Efficiëntere werkwijze bij de aanvraag en daardoor minder aanlevering van gegevens. Omdat de gemiddelde aanvraag met de overheid als initiatiefnemer omvangrijker en complexer is dan een gemiddelde aanvraag van bedrijven en burgers, zijn ook de voordelen voor de lasten groter. Voor gevolgklasse 2 wordt dit geschat op ongeveer € 8.000 per aanvraag en voor gevolgklasse 3 op €30.000 per aanvraag.

- In het verlengde hiervan is er, net als bij bedrijven en burgers, ook voordeel in de behandeling van de aanvraag. Ook dit valt onder de bestuurlijke lasten. Dit scheelt net als bij vergunningen voor bedrijven 45 - 60 uur voor bouwactiviteiten in gevolgklasse 2 en 200 - 275 uur voor bouwactiviteiten in gevolgklasse 3. Oftewel tussen de € 4.230 en € 5.640 per vergunning in gevolgklasse 2 en tussen de € 19.800 en € 27.225 voor gevolgklasse 3.

- Iets hogere kosten voor de eisen aan de kwaliteitsborging. Deze kosten worden nu, met name voor gevolgklasse 3, deels al verplicht gemaakt door de eisen in de aanbestedingen. De meerkosten worden geschat op tussen de €1.500 tot € 2.500 voor gevolgklasse 2 en € 40.000 tot € 120.000 voor ge-

[16] Op basis van CBS Statline (Bouwvergunningen utiliteitsbouw voor Overheid en woningcorporaties) plus een inschatting van de GWW-activiteiten. Gekozen is voor het jaar 2007 om aan te kunnen sluiten bij de berekeningen voor de lasten van bedrijven en burger.

volgklasse 3.

Dit geeft de volgende berekening van de effecten op de bestuurlijke lasten:

- Gevolgklasse 2: De gemiddelde nettoreductie van de kosten worden per vergunning geschat op tussen de circa € 9.730 en € 12.1400. Voor 500 vergunningen per jaar komen de bestuurlijke lasten tussen de ongeveer € 4,87 miljoen en € 6,07 miljoen per jaar lager uit.
- Gevolgklasse 3: De gemiddelde netto verandering van de kosten worden per vergunning geschat op tussen een reductie van circa € 17.725 en een toename van € 70.200. Voor 200 vergunningen per jaar kennen de bestuurlijke lasten tussen een bandbreedte tussen een reductie van circa € 3,45 miljoen en een toename van € 14,04 miljoen per jaar.

Het totale netto-effect op de bestuurlijke lasten ligt tussen en een reductie van circa € 9,52 miljoen en een toename van circa € 9,18 miljoen per jaar voor overheden.

De oplevering van het bouwwerk, gereedmelding en ingebruikname

Huidige situatie: Na oplevering en gereedmelding van het bouwwerk, wordt het in gebruik genomen.

Voorgenomen situatie: De kwaliteitsborger geeft bij de oplevering van het bouwwerk een verklaring af aan de vergunninghouder, waarin hij verklaart dat hij de kwaliteitsborging heeft uitgevoerd conform de werkwijze van het toegelaten instrument, dat hij gerechtigd is dit instrument als kwaliteitsborger toe te passen en dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Er komt alleen een verklaring als het bouwwerk voldoet aan bouwtechnische voorschriften. Als er iets mis is, dan meldt de kwaliteitsborger dit aan de opdrachtgever. Er komt geen verklaring tot de fout is hersteld en het bouwwerk voldoet aan bouwtechnische voorschriften. Bij gereedmelding bekijkt de gemeente of de verklaring van de kwaliteitsborger aanwezig is.
Voor de gemeente zijn bepaalde gegevens en bescheiden minimaal nodig om adequate invulling te kunnen geven aan het toezicht op de bestaande voorraad. Hiertoe wordt een opleverdossier ontwikkeld dat 'as built' gegevens bevat over hoe het bouwwerk is opgeleverd. In opdracht van BZK hebben Ligthart Advies en Next Step Management een onderzoek uitgevoerd naar de informatiebehoefte van het bevoegd gezag bij het toezicht op bestaande bouwwerken. Hieruit volgt dat voor regulier toezicht op bestaande bouwwerken niet meer nodig is dan plattegronden met daarop aangegeven de gebruiksfuncties, zoals het bouwwerk is gerealiseerd. Voor nader onderzoek in verband met een vermoeden van afwijking van de bouwregelgeving door eigen waarneming, een klacht of repressief toezicht dient een deel van de gegevens als opgenomen in de Mor 2.2 aanwezig te zijn. Ligthart adviseert dat de benodigde gegevens bij voorkeur digitaal aanwezig zouden moeten zijn en zouden moeten worden geregistreerd in een op te zetten centrale database.

Gereed – Wat wijzigt er?
De kwaliteitsborger geeft een verklaring af dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Daarnaast wordt een opleverdossier ontwikkeld dat 'as built' gegevens bevat over hoe het bouwwerk is opgeleverd.

De intensiteit van toetsing en toezicht is naar verwachting van hetzelfde niveau als in de huidige situatie; het verschil is dat de verplichting om geleverde kwaliteit aan te tonen in de huidige situatie niet bestaat. Wat dat betreft is de aannemelijkheidstoets die de gemeente in de huidige situatie geacht wordt te doen, een veel smaller en minder duidelijk omlijnd instrument dan de aantoonplicht van geleverde kwaliteit in de voorgenomen situatie. In het onderstaande kader is de kwantificering opgenomen van deze effecten.

Regeldrukgevolgen – Oplevering, gereedmelding en ingebruikname

Voor de gemeenten zijn er handelingen noodzakelijk die volgen uit deze wijziging. De vergunninghouder dient te beschikken over het opleverdossier. Dat stelt hij in de praktijk niet zelf op maar wordt samengesteld door de kwaliteitsborger die de meeste informatie toch al tot zijn beschikking heeft. Daarnaast zal de gemeente van elk dossier de gegevens moeten ontvangen die zij direct beschikbaar moet hebben. Voor beide partijen wordt aangenomen dat zij gemiddeld per dossier 30 minuten nodig hebben voor het in ontvangst nemen, controleren en archiveren van een dossier. Dit betreft op jaar basis 19.300 dossiers. Dit geeft de volgende structurele toename van € 798.400 per jaar voor de bestuurlijke lasten van gemeenten.

Samenvatting van de effecten op de bestuurlijke lasten

Het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen levert een reductie van de structurele bestuurlijke lasten op. In de onderstaande tabellen is het totale regeldrukeffect per doelgroep, per type regeldruk, per stap in het proces en per gevolgklasse weergegeven. De eerste tabel geeft het scenario uitgaande van de maximale reducties en minimale toenames van de regeldruk. De tweede tabel geeft de situatie bij minimale reducties en maximale toenames.

Tabel 1. Samenvatting structurele gevolgen op de bestuurlijke lasten in miljoenen euro's

Onderwerp	**Scenario 1** Maximale reducties, minimale toename	**Scenario 2** Minimale reducties, maximale toename
Bouwbesluittoetsvrije bouw	€ -17,26	€ -9,86
Behandeling vergunningaanvraag GK 1	€ -7,59	€ -5,31
Behandeling vergunningaanvraag GK 2	€ -49,07	€ -36,80
Behandeling vergunningaanvraag GK 3	€ -5,45	€ -3,96
Het (ver)bouwen van een bouwwerk GK2	€ 4,87	€ 6,07
Het (ver)bouwen van een bouwwerk GK3	€ -3,45	€ 14,04
Oplevering, gereedmelding, ingebruikname	€ 0,80	€ 0,80
Totale toename	**€ -77,15**	**€ -35,02**